

UNIVERSITE DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

CONTRIBUTION A L'ÉTUDE

DES

PROJETS DE RÉFORME

CONCERNANT

la Juridiction des Etrangers en Egypte

THÈSE

Présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de Droit de Montpellier

PAR

ALY DELAWER

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

MONTPELLIER

IMPRIMERIE CAUSSE, GRAILLE ET CASTELNAU

19, Avenue de Toulouse, 19

1927

CONTRIBUTION A L'ETUDE
DES
PROJETS DE RÉFORME
CONCERNANT
la Juridiction des Etrangers en Egypte

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

CONTRIBUTION A L'ÉTUDE

DES

PROJETS DE RÉFORME

CONCERNANT

la Juridiction des Etrangers en Egypte

THÈSE

Présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de Droit de Montpellier

PAR

ALY DELAWER

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

MONTPELLIER

IMPRIMERIE CAUSSE, GRAILLE ET CASTELNAU
19, Avenue de Toulouse, 19

—
1927

UNIVERSITE DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. VALÉRY, Doyen honoraire, professeur de Droit commercial et de Droit privé international.

MOYE, Doyen, professeur de Droit international public.

MORIN, professeur de Droit civil.

BECQUÉ, professeur de Droit civil.

DE NESMES-DESMARETS, professeur de Droit administratif.

ROCHE-AGUSSOL, professeur d'Economie politique.

BOSC, professeur de Procédure civile.

VIALLETON, professeur de Droit civil.

VIARD, professeur d'Histoire du Droit.

GUENOUN, professeur de Droit romain.

GABOLDE, professeur de Droit criminel.

DIJOL, chargé de cours de Législation industrielle.

TEILLARD, chargé de cours de droit romain.

MAGNAN DE BORNIER, chargé de cours de Droit Constitutionnel.

COURTIN, chargé de cours d'Economie Politique.

VIGIÉ, doyen honoraire.

LABORDE, professeur honoraire.

DUBOIS, secrétaire.

ROCHETTE, secrétaire honoraire.



MEMBRES DU JURY

MM. MOYE, *Président.*

VALÉRY,	{	<i>Assesseurs</i>
BOSC,		

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions écrites dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MON PÈRE ET A MA MÈRE

Faible témoignage de mon amour filial.

A MES SŒURS, A MON FRÈRE

A TOUS LES MIENS

A MONSIEUR LE DOCTEUR TAHER BEY

*Dont la modestie acceptera, je l'espère,
cette marque de reconnaissance.*

A L'ÉGYPTTE TOUTE ENTIÈRE

A TOUS MES AMIS

A. D.

A MON PRÉSIDENT DE THÈSE, MONSIEUR LE DOYEN MOYÉ

dont l'extrême amabilité m'a fortement encouragé pendant mes études et qui, après m'avoir accordé la plus grande bienveillance, a bien voulu me faire l'honneur de présider ma thèse ;

toute ma gratitude et l'assurance de mon inaltérable dévouement.

A MONSIEUR LE DOYEN VALÉRY

qui m'a toujours témoigné la plus grande bonté et dont les conseils éclairés m'ont été d'une grande utilité ;

tout mon attachement de jeune disciple et l'expression de mes vifs remerciements.

A MONSIEUR LE PROFESSEUR BOSC

qui fut mon premier maître de procédure et sut si bien m'apprendre à l'aimer ;
toute la fidélité dont mon âme est capable.

A TOUS MES PROFESSEURS DE DROIT

le fruit de l'instruction qu'ils m'ont prodiguée.

A MON DIRECTEUR ET A MES PROFESSEURS DE L'ÉCOLE DE COMMERCE

*puissent-ils tous conserver de moi un
souvenir semblable à celui que j'emporte
d'eux.*

A LA FRANCE

*dont l'esprit juridique a si fortement
soufflé sur l'ensemble de l'Égypte.*

A. D.

AVANT-PROPOS

Parvenu à un stade de connaissances juridiques qui peut paraître suffisant pour essayer de discuter par soi-même quelques problèmes de droit, nourri de l'enseignement élevé que nous ont donné les Professeurs de la Faculté de Droit de Montpellier, nous désirons faire tout notre possible pour arriver à rendre attrayante l'étude d'un sujet certainement très discuté et très controversé à l'heure actuelle. Si le succès vient à couronner nos efforts, ce nous sera une douce récompense et nous aurons en même temps rendu hommage au talent avec lequel nos Maîtres nous ont initié à l'étude des questions juridiques.—

Aussi bien, croyons-nous devoir remercier ici, pour les marques de confiance témoignées à notre égard par Son Excellence le Ministre Gharabli Pacha, dans la séance parlementaire du 11 septembre 1926. Cette sorte d'approbation publique qu'a reçu notre application à la tâche intellectuelle en dehors de notre Patrie, nous touche d'autant plus qu'elle s'adresse, indirectement, beaucoup moins à notre personne qu'aux Maîtres français

sous la direction desquels nous avons été progressivement amenés à la compréhension des concepts juridiques.

La France, en définitive, doit devenir la véritable bénéficiaire de cette manifestation publique; sa terre sera bien toujours celle sur laquelle les vocations les plus diverses peuvent essayer de se réaliser, car elle offre des ressources inépuisables à la disposition de tous ceux qui veulent bien se donner la peine d'en capter une partie; une liberté aussi grande que possible s'y rencontre à la disposition de chaque individu; c'est une patrie non seulement pour ses Nationaux, mais encore, en général, pour la plupart de ceux qui lui demandent hospitalité.

INTRODUCTION

L'œuvre à laquelle nous allons essayer d'intéresser le lecteur ne peut revêtir, à notre sens, un caractère vraiment original, que par les idées librement émises, idées qui découlent de quelques années de labeur et de réflexion quotidienne dans l'étude du droit, dans la constatation de cette vérité aujourd'hui partout admise que ce même droit ne s'élabore que postérieurement aux indications données par les faits. Sans doute, les principes essentiels qui le dominent sont-ils, avant tout, une création de l'esprit, de l'esprit qui raisonne et qui cherche à discerner le bien et le mal, le juste et l'injuste. Mais le droit, tel qu'il est appelé à rendre service dans la pratique, doit s'appuyer sur des faits. C'est à ces constatations matérielles que nous ferons appel au cours de notre exposé. Cette œuvre, sur l'importance de laquelle nous ne pouvons avoir que de modestes espérances, doit revêtir, selon nous, et avant tout, un caractère éminemment juridique. C'est à une appréciation aussi exacte que possible des choses, de ce qui est et de ce qui doit comporter des règles de droit pour les personnes qui sont susceptibles de prendre contact avec ces choses, de subir leurs effets ou même d'avoir quelque influence sur

elles, c'est à une vérification, aussi rigoureuse que possible, que nous désirons faire participer ceux qui voudront bien nous suivre au cours des quelques pages de notre travail.

Sans doute un sentiment national se fera-t-il nettement jour au cours de cette élaboration, mais nous tenons à affirmer notre désir d'être aussi juste et aussi logique que faire se pourra. L'Egypte est avant tout notre patrie d'origine; nous lui resterons toujours fortement attaché. Elle doit être aussi une Nation, nous voulons qu'elle soit considérée comme telle; nous tenons à ce que les questions de compétence en matière judiciaire soient nettement délimitées et qu'il ne se produise plus ce fait bizarre qui se résume dans ceci :

En Egypte, actuellement, lorsqu'il s'agit de questions de droit privé, ou qui devraient être considérées comme devant faire partie du domaine du droit privé — des éléments nationaux et extra-nationaux étant en jeu — des solutions différentes peuvent intervenir dans la même espèce. Ceci intéresse, au premier chef, l'Etat Egyptien, pris d'abord en qualité de puissance étatique, ensuite, considéré dans ses rapports quelconques avec les tiers.

En sa qualité de puissance étatique, l'Etat Egyptien devrait veiller à l'ordre public interne; or, il est manifeste qu'à l'heure actuelle, étant données les juridictions différentes, ayant un caractère étranger, et en exercice sur le sol égyptien, le Gouvernement ne peut avoir le contrôle de cet ordre public.

Dans ses rapports avec les tiers, ce même Gouvernement peut avoir des différends à trancher et à faire

trancher avec des ressortissants quelconques de puissances étrangères. Les juridictions qui seront alors saisissables sur le territoire égyptien, ne représentent certainement pas l'expression d'une justice telle qu'un Gouvernement vraiment digne de ce mot, est en droit de l'attendre dans son Pays. Il y a là une diminution évidente du prestige d'une Nation que l'Angleterre a voulu protéger, protection contre laquelle nous nous élevons fortement.

L'origine de cet enchevêtrement possible de décisions judiciaires est connue : il s'agit, en effet, des « Capitulations », sur lesquelles nous serons obligés de nous expliquer quelque peu au début de l'ouvrage et de revenir souvent au cours de notre discussion.

Dès à présent, n'hésitons pas pour dire que nous désirons, que nous voulons la disparition du régime découlant de ces « Capitulations ».

Jetons un regard rapide sur le Pays dans lequel il est en vigueur, demandons-nous si cette terre hospitalière est digne d'un traitement aussi désavantageux, doit-elle encore subir cette sorte de *capitis diminutio* par rapport aux personnes n'appartenant pas à la nationalité égyptienne et qui l'habitent ou qui y sont de passage ? L'Egypte les a d'ailleurs tentées de fort bonne heure : des produits agricoles variés, un climat très doux, une antique civilisation, des trésors artistiques, des tombes dont la richesse est difficilement calculable, autant d'éléments divers et de nature à retenir l'attention du voyageur.

Cet Etranger, qui n'a encore aucun lien étroit avec ce sol nouveau pour lui, qui ne le connaît que par ouï-dire

ou parce qu'il a échangé des rapports quelconques avec des personnes déjà en résidence sur ce même sol, ce passant, dont la nationalité ne sera pas un obstacle à son passage ou même à son arrêt, cet inconnu trouvera cependant, dès son arrivée, un accueil cordial et il saura bientôt, s'il ne le sait déjà, qu'il jouit de privilèges exceptionnels, de droits qui le rattachent, par rapport à la terre sur laquelle il a pris pied, davantage au pays dont il peut être originaire, qu'au pays dans lequel il se trouve.

N'est-ce point là une situation de nature à provoquer de sérieuses critiques ? Nous verrons, à ce propos, que le système de pluralité de juridictions est très gênant et ne peut provoquer que le désordre, que les Capitulations sont là constamment pour s'opposer à toute initiative raisonnable du Gouvernement. Ceci fera l'objet d'une première partie. Retenons d'ores et déjà que les Nations modernes nous offrent, sur leur territoire, le spectacle d'un effort continu en vue d'obtenir une justice qui, par sa conception et son fonctionnement, mette tous les habitants du Pays, Nationaux et Etrangers, à peu près au même niveau. Si l'Etranger n'y est pas toujours favorisé, il n'en est d'ailleurs pas de même en Egypte, où nous voudrions tout au moins que l'Egyptien fut à égalité avec celui qui, par sa naissance, par son état civil, n'appartient pas au pays.

Nous ne voulons pas, à l'exemple du Droit Athénien, ou du Droit Romain, être d'une grande sévérité à l'égard de l'Etranger, nous ne le considérerons pas, et nous ne l'avons jamais bien considéré, comme l'ennemi tel que le considéraient les Barbares ; nous ne voulons pas, non

plus, exercer, quant à lui, quelque action de nature à le faire diminuer au point de vue juridique, parce que devant avoir moins de droits que les Nationaux; nous voulons essayer d'aboutir à un régime d'unification de textes législatifs, d'égalité de traitement des justiciables.

Dans une deuxième partie nous étudierons les projets de réforme de législation concernant les Etrangers en Egypte. Ces textes sont connus; ils portent chacun le nom de leur principal auteur: Lord Cromer, Sir William Brunyate, M. Milner.

Nous nous attacherons à les discuter.

Et nous nous permettrons de conclure en désirant, par une orientation appropriée de la politique du Gouvernement égyptien, et par l'appel à toute la vigueur intellectuelle de l'esprit de ses jurisconsultes, la venue, d'étape en étape, d'un régime d'unité de juridiction; Etrangers et Nationaux, tout en voyant leurs droits respectifs sauvegardés, arriveront à se trouver, pour vider leurs contestations, en présence de la Justice égyptienne, d'une justice telle qu'elle a lieu dans les Nations libres, disposant, d'après les principes du droit public international, de la possibilité d'agir dans la mesure où elles ne gênent pas les autres.

I. — QU'EST-CE QUE LES CAPITULATIONS (1)

Leurs conséquences

Désireux de préparer soigneusement le terrain sur lequel nous allons essayer de défendre nos idées, nous rappellerons d'abord rapidement les origines possibles des « Capitulations », leurs conséquences dans les rapports entre Nationaux et Etrangers.

L'étymologie, l'origine et le sens du mot « Capitulation » sont très controversés; les opinions les plus variées se sont données libre cours chez les auteurs, à ce sujet:

(1) Principaux ouvrages étudiés et dont nous avons essayé d'extraire les idées majeures:

BAHI EL DIN BARAKAT. *Les Capitulations en Egypte*, thèse, Paris, 1912.

BENOIT (Auguste). *Etude sur les Capitulations entre l'Empire Ottoman et la France et sur la réforme judiciaire en Egypte*, Paris, 1890.

FÉRAUD-GIRAUD. *De la Juridiction Française dans les Echelles du Levant*.

M. HABIB ABI-CHAHLA. *Extinction des Capitulations en Turquie et dans les régions arabes*, Thèse, Paris, 1924.

LAMBA (Henri). *De l'Evolution de la condition juridique des Européens en Egypte*.

PELISSIE DU RAUSAS. Tome I: *Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*; Tome II *La protection civile et religieuse de l'Egypte*, 1905.

YEN TSINE-KEIN. *Le Régime des Capitulations jusqu'à la Conférence de la paix de 1919 et la réforme judiciaire en Chine*. Thèse Paris, 1922.

Pour certains, ce mot est synonyme de « capitulaire », ce qui signifie : petit traité en plusieurs chapitres. Dans ces conditions, il y aurait bien expression de l'aspect sous lequel se présente la chose écrite, mais il ne serait point question immédiatement du texte lui-même, de son esprit, de son essence. Certains philosophes ne se contenteraient sans doute pas de cette explication ! Nous chercherions à les suivre dans leur discussion, que nous ne serions guère plus avancé, car ce qui nous préoccupe est surtout le fondement juridique du régime capitulaire. Nous avons tendance à croire — et nous ne manquerions pas d'argument à ce sujet — que ce sont purement et simplement de très fortes questions d'intérêts qui ont provoqué l'élaboration des « Capitulations ». Nous reviendrons d'ailleurs, sur cette question dans quelques lignes.

Cependant, avant que de nous livrer à la recherche du critère susceptible de nous donner satisfaction, continuons à passer très rapidement en revue les diverses hypothèses de ceux qui se sont intéressés à cette matière :

M. Henry Bonfils (1) soutient que le mot « Capitulation » signifie « accord », « convention », et provient de l'italien.

D'autre part, une idée musulmane, dit-on, provoqua l'établissement des « Capitulations » ; les musulmans auraient pensé, en effet, que les croyants pouvaient, en cas de guerre avec les infidèles, octroyer des trêves.

(1) H. BONFILS. *Manuel de Droit International public*, 6^e édition, p. 565.

Dans ces deux derniers cas, il apparaît, comme très vraisemblable qu'un désir de paix, faisant suite à un état de guerre, ou tout au moins de mésentente, un écrit devait être dressé pour préconiser les conditions dans lesquelles auraient lieu les rapports entre les sujets du pays où devaient jouer les « Capitulations » et les ressortissants de la Puissance intéressée.

M. le doyen Jules Valéry, dont nous avons eu à apprécier les fortes leçons de Droit privé international (1) n'a pas recours certainement au même procédé d'explication; il paraît vouloir procéder par stades successifs: le régime capitulaire serait analogue à celui qu'entraînerait le système de la personnalité des lois en Gaule. Mais, dans ce Pays, la Société et l'Administration du Bas-Empire se désagrégeant, les lois romaines ne pouvaient s'imposer, n'étaient pas soutenues par une puissance qui déclinait de jour en jour; en Egypte, au contraire, hospitalité et concession gracieuse favorisaient l'éclosion de textes décidant que les Etrangers seraient régis par leur loi nationale. A cette époque, la logique veut que la co-existence, sur un même territoire, de gens distincts par leur race, leur langue, leurs mœurs, leurs institutions juridiques et religieuses, entraîne la permanence de règles différentes selon les sujets auxquels elles sont applicables.

Ainsi persistait, en pays étranger, la loi nationale de ceux qui étaient allés chercher à vivre sous un ciel nouveau.

(1) J. VALÉRY, *Manuel de Droit International privé*, édition de 1914, n° 108.

Le respect de la liberté de conscience, dont on peut trouver un exemple dans la « Capitulation » concédée aux Chrétiens de Jérusalem par le Kalife Omar, fortifiait encore cette sorte de faveur. Une question de foi, de croyance, se mêle ici intimément à la conception et au fonctionnement de la justice ; les dispositions prises de bonne heure par les Orientaux, à l'égard de ceux qui ne pensaient pas comme eux, ne sont pas à retenir certainement comme de nature à déprécier l'accueil vraiment libéral fait à ces Etrangers. Il ne faut d'ailleurs pas oublier, qu'à cette époque, loi laïque et loi religieuse se confondaient et c'est pourquoi, sans doute, les musulmans tenant à respecter la religion de chacun, laissaient chaque personne libre d'agir selon sa conviction.

Mais à côté de ces considérations terminologiques, historiques et de culte, il faut certainement retenir l'intérêt que l'Egypte offrait, pour les Etats européens, par ses larges débouchés : les produits s'y plaçaient facilement et l'on pouvait en retirer beaucoup de matières premières. Anglais, Français, Hollandais trouvaient là prétexte à faire du commerce et à réaliser de gros bénéfices. Dès lors, l'obtention de privilèges, de faveurs était tout indiquée pour ces gens de nationalités différentes, et qui, se considérant comme beaucoup plus civilisés, voulant d'autre part ne pas se plier aux coutumes religieuses du pays qui les accueillait, revendiquaient à titre de droits imprescriptibles, ceux que leur loi nationale leur accordait, fussent-ils en opposition avec les droits découlant des textes en vigueur sur le territoire où les « Capitulations » paraissaient indispensables aux divers intéressés.

Là, semble-t-il, se trouve le point important de la question de l'établissement des « Capitulations » ; dans les mêmes conditions, des Pays autres que l'Egypte ont subi ce régime : en Chine, ce fut au nom de la « Politique de la Porte ouverte » fort connue en droit international, que s'imposa le régime capitulaire. Et d'ailleurs, comment ne serions-nous pas portés à réclamer l'abolition, dans un temps aussi rapproché que possible, d'un régime qui préjudicie à nos Nationaux, qui les amoindrit tout au moins, alors que la Chine moderne manifeste, à l'heure actuelle, le désir de secouer la prédominance étrangère, alors surtout que nous ne demandons que notre dû parce que nous pouvons affirmer que notre Pays n'a pas besoin de vivre sous un Protectorat, quel qu'il soit, et que la déclaration de son indépendance intégrale serait la garantie la plus sûre de son honnêteté à l'égard des Etrangers résidant ou de passage sur son territoire !

Dans l'évolution du régime jusqu'à nos jours, les intérêts privés étrangers se sont manifestés mais ils n'ont pas trouvé, dans tous les Pays, le même accueil, la même sympathie et la même tolérance. Il est curieux, d'ailleurs, de se rendre compte des transformations successives par lesquelles, en Turquie et en Egypte, on est parvenu à modifier l'influence des textes capitulaires. Mais alors que, pour le territoire ottoman, la modification a été un jour radicale, en Egypte on n'a que lentement évolué pour en arriver à avoir des tribunaux appelés mixtes et dont l'utilité serait beaucoup plus grande s'ils étaient rattachés à des tribunaux nationaux, de manière à ce qu'on n'ait plus qu'une Justice égyptienne et non pas une Justice internationale.

Au point de vue historique, l'Egypte a vu certainement naître, venir à la vie de nombreux consulats. Déjà, avant le Christ, en 526, le roi Amassis (1) avait concédé aux marchands grecs établis en Egypte, le droit d'être jugés par des magistrats de leur nationalité et selon la loi grecque.

Nous pourrions citer de nombreuses dispositions analogues, mais notre rôle n'est pas celui d'un historien. Aussi, nous rapprocherons-nous vite du but à atteindre: la critique du régime découlant des Capitulations.

En 1173, Saladin, roi d'Egypte, donne son approbation à la rédaction d'un traité avec la République de Pise, ce texte est déjà connu sous l'appellation de « Capitulations » (2). On sait que les Républiques italiennes de Pise, Gênes, Venise et Florence, dont les relations commerciales étaient très étendues, eurent ainsi des traités qui les protégeaient au cours de leur commerce dans les ports du Levant. Il en fut de même pour les villes du Midi de la France organisées en Associations communales indépendantes de la Couronne.

L'Egypte, jusqu'alors, paraît avoir fait preuve de loyalisme et de grande confiance à l'égard des Etrangers.

Elle allait ne pas pouvoir continuer librement dans cette voie, elle allait subir l'envahisseur, dès 1517; les Turcs l'administrèrent et en font une division administra-

(1) *Herodotus*, t. II, p. 178.

(2) DU RAUSAS. *Le Régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*, 2^e édition, Paris 1911, p. 12.

tive de leur empire. En 1840, c'est à un véritable Etat vassal qu'ils veulent avoir affaire.

Ainsi donc, depuis 1517, la Turquie dominant et contrôlant l'Egypte, celle-ci n'a plus son libre arbitre, et dans les traités ou « Capitulations » existant dès 1535, entre François I^{er}, roi de France d'une part, et Soliman le Magnifique, Sultan de Turquie, d'autre part, on ne peut trouver le caractère synallagmatique que tout contrat où la volonté de deux ou plusieurs personnes est en jeu, doit revêtir.

L'Egypte sera ainsi contrainte pendant plusieurs siècles, et cependant une évolution se produit qui doit amener, en 1876, la création de tribunaux mixtes, sorte de produit hybride dont le moins que l'on puisse dire est qu'il ne saurait faire honneur à ceux qui les ont créés, si leur intention était de les laisser subsister longtemps. Encore se conçoivent-ils comme un moyen de transition de l'état dans lequel le régime capitulaire a mis l'Egypte, à un état nouveau, un état tel que le mérite tout Pays qui possède un Gouvernement capable d'agir.

Il n'en est pas moins vrai, qu'entre temps, la compétence des Consuls tendait à se restreindre et que déjà en 1876, on considérait qu'il fallait inaugurer une justice toute différente de celle jusqu'alors en vigueur.

Quels étaient les principes à la base du régime capitulaire qui, malgré sa dépréciation progressive et la déformation dans ses modalités d'application, a subsisté postérieurement à 1876, en Egypte, et a complètement disparu en Turquie, dont la puissance, le lien de vassalité se sont manifestés fort longtemps à l'égard du Pays qu'elle avait voulu dominer dès 1517 ?

1° Au point de vue commercial, les ressortissants des Pays bénéficiaires ont le droit d'aller, de naviguer dans les ports du pays soumis aux « Capitulations », d'y acheter, vendre, entreposer des marchandises non prohibées; rien d'anormal à cela et nous ne saurions qu'envisager favorablement cette sorte de libre-échange qui doit contribuer au développement, à la prospérité d'un Pays;

2° Au point de vue religieux: reconnaissance absolue des libertés de conscience et de culte dans les Eglises et les lieux saints;

3° Enfin au point de vue judiciaire, dont l'intérêt ne saurait nous échapper en la matière, les Consuls des Pays bénéficiaires de « Capitulations » ont le droit de se prononcer au civil et au criminel, et selon leur loi nationale, sur les contestations existant entre les ressortissants de la Puissance que représentent ces Consuls. Les voies d'exécution sont mises en jeu grâce à l'appui des forces de police locales.

Si le différend a lieu entre sujets étrangers et sujets nationaux, un drogman ou interprète doit assister l'étranger devant le tribunal compétent, s'il s'agit d'un litige civil; au criminel, le juge musulman, le cadi ne peut connaître des délits ou crimes commis par un sujet étranger.

Ce régime capitulaire concernait la Turquie et l'Egypte, mais le privilège de juridiction se révèle comme certainement beaucoup plus étendu en ce Pays que sur le territoire ottoman, où d'ailleurs, à l'heure actuelle, les « Capitulations » ont vécu. Les événements récents ont prouvé amplement que le Gouvernement de

Mustapha Kemal Pacha est décidé à faire appliquer, par des juges nationaux, les lois issues des délibérations parlementaires.

Et tandis qu'en Turquie, du moins jusqu'à ces derniers temps, si la victime d'une infraction pénale commise par un Etranger n'était pas turque, le coupable relevait de sa juridiction consulaire, en Egypte même dans l'hypothèse d'une victime égyptienne, l'action pénale doit avoir lieu encore devant le Consul dont relève le délinquant de par sa nationalité.

D'après les Capitulations, en Egypte dans des contestations civiles et commerciales, l'Etranger ne peut être traduit devant les juridictions nationales que si un Egyptien joue le rôle de défendeur au procès. C'est là une application vraiment forte du principe de la personnalité des lois.

Le régime capitulaire a d'ailleurs fonctionné de façon trop large et malgré la présence de tribunaux mixtes depuis 1876, malgré les modifications qui se sont produites dans l'organisation et l'administration de la justice, nous ne pouvons dire qu'il y a eu vraiment amélioration de la condition des Egyptiens par rapport aux Etrangers.

Cependant, l'Egypte a fait confiance aux diverses juridictions étrangères; elle les a acceptées plus qu'elle ne les a subies, elle n'a certainement pas essayé de les éliminer violemment comme elle a tenté de secouer le joug de l'Angleterre. Mais elle veut arriver à faire appliquer sa Loi nationale et rien que sa Loi nationale, sur la totalité de son territoire, selon les règles admises dans le droit des gens modernes,

Que penser en effet des répercussions, de la mise en jeu du régime capitulaire sur cette terre dont la civilisation remonte à plusieurs siècles avant l'ère chrétienne ?

Non seulement l'Etranger est régi par sa loi personnelle, première source certaine de complications inextricables, mais encore il y a pluralité de juridictions, c'est-à-dire compétence concomitante possible, dans la pratique, de tribunaux différents par leur organisation, leur règle, leur nationalité.

Le régime de la personnalité des lois en Egypte se défend fort bien si l'on s'en tient au point de vue cultuel et si l'on s'en réfère uniquement au statut personnel. Dans cette hypothèse, nous n'avons qu'à respecter les sentiments de chacun.

Le Cadi ou juge qui doit interpréter le Coran, ne doit pas, évidemment, faire application de textes spéciaux, dont la base, ou ce qu'on peut appeler le fondement juridique, est plus religieux que civil, à des personnes étrangères au culte musulman. De même, le chef de communauté n'a pas à faire tomber les Etrangers sous sa juridiction.

Mais la plupart de ces considérations doivent se placer à une époque quelque peu éloignée de nous. Aujourd'hui, des garanties juridiques solides sont à l'origine de la législation égyptienne. Déjà, en 1876, un pas important a été franchi grâce à la réforme alors intervenue. A cette époque, Ismaïl Pacha, Khédive d'Egypte, se rend compte de la violation, par le système capitulaire, du principe de la « Souveraineté Nationale ».

Sans essayer de discuter sur la solidité d'une telle

formule, sans reprendre les controverses d'école qui se sont révélées depuis la Révolution Française, reconnaissons que la notion qu'elle cherche à exprimer s'est fortement dégagée et correspond aujourd'hui à une idée communément admise : le Peuple est censé transmettre le pouvoir à ceux qui, effectivement, l'exercent ; c'est l'expression synthétique, plus scientifique que réelle, d'une volonté d'ensemble, volonté localisée, de façon fictive, dans une aggrégation d'être humains appartenant à une même unité économique par leur naissance ou leurs intérêts.

La Souveraineté nationale égyptienne était donc nettement atteinte dans son principe par les « Capitulations », non seulement d'après leur texte, mais encore d'après leur portée pratique.

La mise en jeu de ce régime entraînait déjà sur le sol égyptien, l'inégalité entre justiciables, des répercussions fâcheuses devaient inévitablement se produire sur les rapports économiques et sociaux à l'intérieur du pays.

L'interprétation des textes capitulaires avait, d'ailleurs, amené une déformation très grande de l'idée première en vertu de laquelle ils avaient été conçus. Là, comme dans beaucoup de questions où celui qui est chargé d'appliquer une loi, met plus ou moins à contribution sa conception personnelle, intervenait la mentalité du juge. Il faut lire, à ce sujet, une partie du rapport du ministre Nubar Pacha, au Khédive en vue de la Réforme de 1876 :

« La juridiction qui régit les Européens, en Egypte, qui détermine leurs relations avec le Gouvernement

ainsi qu'avec les habitants du pays, n'a plus pour base les Capitulations. De ces Capitulations, il n'existe plus que le mot; elles ont été remplacées par une législation coutumière, arbitraire, résultat du caractère de chaque Chef d'Agence (1), législation basée sur des antécédents plus ou moins abusifs que la force des choses, la pression d'un côté, le désir de faciliter l'établissement des Etrangers de l'autre, ont introduite en Egypte, et qui laisse actuellement le Gouvernement sans force, et la population sans justice régulière dans ses rapports avec les Européens. Cet état de chose, contraire à la lettre même des Capitulations, non seulement empêche le Pays de développer ses ressources, de fournir à l'industrie et à la richesse européenne tout ce qu'il est apte à fournir, mais encore met obstacle à son organisation et le ruine aussi bien moralement que matériellement ».

En définitive, quant aux « Capitulations », quoi qu'il en soit et pour essayer de nous résumer, le mot s'emploie et a encore une signification pratique.

Le fait qu'il veut exprimer, fait contre lequel il est bien permis de dire que la Nation égyptienne a le droit de s'élever parce qu'elle estime devoir mériter une plus grande confiance de la part des Puissances intéressées, ce fait peut se résumer en ceci :

Les ressortissants des pays bénéficiaires du régime capitulaire, les Etrangers, sur un territoire soumis à un tel régime, ont des droits exorbitants des droits reconnus par les textes locaux à ceux qui sont nés et conti-

(1) Chef d'agence : c'est-à-dire chef de communauté.

nuent à vivre sur le territoire. Ils n'ont d'autre part, pour ainsi dire pas d'obligations à l'égard des indigènes.

Sans vouloir discuter davantage, dès à présent, reconnaissons qu'il y a là une source certaine devant donner naissance à de graves questions d'ordre judiciaire, d'abord préjudiciables aux Egyptiens, mais aussi, dans certains cas, créant des difficultés aux Etrangers qui ont des intérêts quelconques en Egypte.

Voyons donc la cause des perturbations engendrées par la conception très particulière de la Justice en Egypte.

II. — L'ORGANISATION JUDICIAIRE (1)

Les problèmes soulevés par la mise en pratique de dispositions appelées à régir différemment les justiciables, en territoire égyptien, se comprennent davantage à l'étude de l'organisation judiciaire, à l'exposé du rouage construit depuis 1876 et tel qu'il fonctionne encore; nous essaierons de rappeler rapidement cette organisation, sachant bien que la question a déjà fait l'objet de nombreux ouvrages.

(1) ASHMAWY, professeur à l'Ecole Royale de Droit du Caire. *La procédure civile et pénale en Egypte*.

BAHY EL DIN BARAKAT, professeur à l'Ecole Royale de Droit du Caire. *La procédure civile et pénale en Egypte*.

COLIN (Auguste). *La justice en Egypte*.

GOUDY. *Administration of Justice for Egypt*. « Law-Quarterly Review », 1907, p. 390.

TIMMERMANN. *La réforme judiciaire en Egypte et les Constitutions*.

TRAJASSE (D. D.), *De la réforme judiciaire en Egypte*. Paris, 1875.

TURPAUD. *La juridiction des Consuls Français*.

VERCAMER. *La juridiction mixte en Egypte*.

En quelques mots d'abord, un aperçu d'ensemble :

On peut distinguer trois catégories de tribunaux si l'on se place au point de vue de la nationalité de leurs membres, — ce qui nous intéresse certainement. Mais cela ne nous empêchera pas de nous occuper de leur compétence que nous voudrions voir sérieusement modifiée. Il est donc possible d'énumérer ainsi les Tribunaux dans lesquels il n'y a que des juges étrangers, ceux dans lesquels il y a non seulement des juges étrangers mais encore des juges nationaux, ceux ne comprenant que des juges nationaux.

Etudions successivement ces trois catégories, uniquement au point de vue de leur compétence.

Pour la commodité de nos explications, commençons par les derniers cités : ce sont en effet ceux qui ont une origine des plus anciennes, quoique les tribunaux consulaires aient été installés depuis fort longtemps dans le pays. Ils revêtent, tout au moins, un caractère qui n'est pas à négliger, dans notre thèse, c'est qu'ils sont nationaux ; et si les uns, comme nous allons le voir, n'offrent aucun intérêt au point de vue du droit privé international, les autres seraient susceptibles de se réorganiser selon une formule plus souple et conforme à l'esprit du droit des gens moderne.

1^o Tribunaux dont les juges sont tous Egyptiens :

Ici, deux grandes divisions sont nécessaires :

a) D'un côté, des tribunaux ayant un caractère très spécial, et concernant seulement des Egyptiens, soit les musulmans qui sont alors jugés par le « Cadi », homme devant connaître la loi musulmane, c'est-à-dire la loi

religieuse, soit les non-musulmans qui tombent sous la juridiction d'un chef de communauté: « le Patriarche ».

Une deuxième occasion nous est offerte pour exprimer très nettement notre intention de ne pas critiquer les sentiments particuliers qui peuvent animer aussi bien les personnes de notre Pays que celles de terres étrangères. On ne saurait ainsi nous taxer de fanatique; par voie de conséquence, nous serons plus libre lorsque nous nous permettrons de demander que les juridictions consulaires — dont l'origine se relie aussi à ces questions de religion et de statut personnel — soient modifiées.

b) D'un autre côté, des Tribunaux laïques, portant l'appellation de « tribunaux indigènes », et que nous aimerions voir devenir progressivement des « tribunaux nationaux ». On y applique couramment un Code élaboré sur le modèle du Code Napoléon; on peut en déduire que les garanties juridiques doivent être sérieuses, appréciables déjà. Et malgré ce, les justiciables ne sont que des Egyptiens. L'Etranger, lui, est privilégié; sa loi nationale l'emporte sur des textes établis à la lumière des principes dont la valeur, quoique discutée par certains, a fait cependant école depuis la Révolution française. Nous ne prétendons pas qu'ils soient parfaits, nous disons qu'ils sont une base solide sur laquelle on peut s'appuyer pour légiférer d'abord et juger ensuite, même en droit privé international.

Nous ne pouvons terminer cet exposé, rapide d'ailleurs, sans faire remarquer que les tribunaux très spéciaux mentionnés en premier lieu, — et dont il faut

draît souhaiter non pas la disparition, mais simplement la mise à part dans la nouvelle organisation judiciaire — ont une compétence réduite au statut personnel. Question de culte, sans doute, puisque loi religieuse et loi laïque — nous l'avons déjà écrit — se confondaient jadis; il n'en est plus de même aujourd'hui, et les tribunaux indigènes compétents en matière de statut réel, pourraient fort bien s'assimiler sous peu partie de la compétence précédente. Mais, quant au statut personnel, nous n'hésitons pas à réclamer le maintien de ces juridictions religieuses, étant donné les intérêts spéciaux et particulièrement égyptiens qui peuvent s'y défendre.

2° Tribunaux dont les juges

sont en partie Egyptiens et en partie Etrangers

Avec l'étude de ces tribunaux se pose toute la question de la Réforme entreprise en 1876 et dont nous avons mentionné, précédemment, le nom du promoteur, M. le Ministre Nubar Pacha.

Ces juridictions étant actuellement celles qui ont certainement le plus d'importance au point de vue pratique, il importe d'insister sur leur création et leur fonctionnement.

L'article premier du règlement d'organisation judiciaire élaboré lors de la Réforme de 1876, mentionne qu'il doit y avoir trois tribunaux siégeant :

L'un au Caire, l'autre à Alexandrie, le troisième à Zagazig. Ce dernier fut successivement transféré à Ismaïla et à Mansourah.

Une Cour d'appel est prévue avec siège à Alexandrie.

Les tribunaux de première instance sont divisés en Chambres civiles et Chambres commerciales.

Dans ces dernières, il y a adjonction de deux négociants, l'un égyptien, l'autre étranger, choisis tous deux par élection, et ayant chacun voix délibérative.

La Cour d'appel comprend treize magistrats dont huit étrangers et cinq égyptiens.

Si l'on veut bien remarquer que les juges étrangers ne sont pas tous de même nationalité, il y a alors prédominance du nombre des juges nationaux dans ce second degré de juridiction. A ce titre, on ne saurait trop insister sur le caractère déjà fortement national que revêt la Cour. Mais nous désirons mieux; nous voulons une justice intégralement nationale. Nous aurons d'ailleurs le loisir de revenir sur cette idée lors de l'étude critique des projets postérieurs à la Réforme de 1876.

Il faut aussi retenir que les Présidents des tribunaux et de la Cour sont toujours égyptiens. Mais immédiatement, contrairement à ce que nous désirerions, vient un magistrat étranger en qualité de vice-président et élu à la majorité des voix par les collègues du ressort.

La nomination des juges, en principe, appartient au Gouvernement Egyptien, mais il a été convenu, en ce qui concerne les juges étrangers, qu'il s'adresserait officiellement aux Ministres de la Justice des Puissances étrangères intéressées et ne nommerait que des magistrats agréés par leur Gouvernement.

L'Etat n'est là qu'en façade; dans la maison, ce sont les autres Etats qui dirigent un peu chacun pour soi, et l'on peut dès lors s'imaginer les luttes, les rivalités qui

se créent constamment dans ce milieu où l'ordre public devrait être le seul but à viser constamment, où la politique étrangère ne devrait avoir accès en aucune façon.

Les magistrats, tant étrangers qu'égyptiens, sont inamovibles, aux termes même de l'article 19 du règlement d'organisation judiciaire déjà cité.

L'article 16 de ce règlement détermine les langues qui, seules peuvent être employées pour les plaidoiries et la rédaction des jugements. Il ne mentionne que trois dialectes : l'Égyptien, le Français et l'Italien.

Il fallait que l'Angleterre obtint l'admission de sa propre langue ; ce qui eut lieu après circulaire en date du 25 janvier 1905.

Il est certain que la tour de Babel a depuis longtemps disparu et que l'impossibilité de se comprendre n'est pas aussi intense qu'on pourrait tout d'abord le croire.

Nous ne saurions cependant approuver cette diversité de langages. Mais en pratique, le Français prédomine, soit pour plaider, soit pour rédiger les sentences. C'est déjà un avantage, tout au moins pour la clarté des discussions et la compréhension de toutes les décisions. Nous verrons d'ailleurs que la question des langues a été à l'ordre du jour des commentaires faits à propos des projets que nous devons étudier par la suite.

Quant aux textes dont doivent s'inspirer les juges avant de se prononcer, ils sont l'œuvre de jurisconsultes français qui durent fournir un sérieux effort d'adaptation pour procéder à la rédaction successive des Codes Civil et de Procédure, du Code de Commerce et du Code Pénal et enfin du Code d'Instruction Criminelle.

Ces Codes inspirés, en majeure partie, des dispositions légales françaises portent cependant les traces des lois italiennes et belges. Ils ont tous, comme chacun sait, le qualificatif de « mixte ». Il est à souhaiter que ce terme disparaisse, mais que l'esprit qui anime les dispositions qu'ils désignent soit retenu.

En effet, ces textes peuvent certainement être considérés comme un point de départ remarquable ou tout au moins appréciable, pour aboutir, en se servant des Codes en usage auprès des « tribunaux indigènes » à une législation qui, tout en étant égyptienne, sauvegarderait les intérêts étrangers.

Déjà le recueil de MM. Wathelet et Brunton comporte, sous le titre : « Codes Egyptiens », les textes intercalés concernant les « tribunaux mixtes » et les « tribunaux indigènes ». On peut, au moyen de précautions, d'une étude approfondie, arriver à les souder. C'est d'ailleurs dans cette idée que nous concluons.

Nous savons que tel n'est point l'avis de beaucoup de praticiens, notamment d'avocats étrangers installés sur notre sol. Nous pourrions sûrement leur répondre dans les pages qui suivront.

Mais quant à l'application de ces Codes, comment doivent fonctionner les tribunaux, quelle est leur compétence ?

Ici, il nous faut faire appel aux notions connues de statut personnel et de statut réel et dont nous avons eu à nous servir auparavant pour les tribunaux religieux et les tribunaux indigènes.

Il est compréhensible, comme nous l'avons déjà fait remarquer que, quant au statut personnel, les tribunaux

religieux continuent à en connaître à l'égard des Egyptiens seulement.

Mais que les matières dont nous allons voir rapidement les dispositions légales, ne fassent pas l'objet de textes différents parce que d'un côté, elles sont envisagées au point de vue égyptien, et d'un autre, au point de vue mixte, point de vue sur lequel de très sérieuses critiques sont à formuler. Nous les mentionnerons à propos de la théorie de « l'intérêt mixte ».

L'article 4 des « Dispositions préliminaires » du Code Civil mixte énumère, de façon limitative, les diverses questions qui tombent dans la compétence du juge du statut personnel; ce sont: « l'état, la capacité des personnes, le statut matrimonial, les droits de succession naturelle ou testamentaire, les tutelles ou curatelles ».

Le même article mentionne que des exceptions pourront être soulevées quant au statut personnel. Nous ne saurions trop approuver cette sage mesure dont la nécessité apparaît aussi bien ici que pour les tribunaux religieux; leur compétence, à ce sujet, ne saurait nous entraîner dans des discussions.

En matière de statut réel, toutes actions mobilières, civiles et commerciales, tant entre Etrangers et Egyptiens qu'entre Etrangers de nationalité différentes, sont recevables devant ces juridictions.

L'article 5 du Code précité comporte ces règles. On y lit encore: « ils (les tribunaux mixtes), connaîtront aussi de toutes les actions réelles immobilières entre toutes personnes, même appartenant à la même nationalité ».

Par exception, nous savons, d'après l'article 8 du Code Civil mixte que: « les demandes des Etrangers

contre un établissement pieux en revendication de la propriété d'immeubles possédés par cet établissement » ne seront pas de la compétence de ces tribunaux qui ne pourront se prononcer que sur la question de possession légale.

Enfin, au pénal, la Juridiction mixte a son champ d'action relativement réduit par rapport à celui des tribunaux uniquement égyptiens.

Nous sommes heureux de constater que là, tout au moins, le Gouvernement de l'Egypte a quelques prérogatives; il peut, dans certaines circonstances, assurer l'ordre sur l'ensemble de son territoire. Cependant, les tribunaux mixtes connaissent de quelques crimes et délits concernant l'administration de la justice. Au surplus, les juridictions consulaires elles-mêmes sont compétentes au criminel, autant d'atteintes sérieuses au droit de police que doit avoir l'Etat à l'intérieur du Pays (1).

Nous avons peine à admettre, d'après l'article 6 du Code Civil mixte que « le Gouvernement, les administrations, les daïras de S. A. le Khédive et des membres de sa famille seront justiciables de ces tribunaux dans les procès avec les sujets étrangers ». Certes, nous reconnaissons la valeur du principe de responsabilité de l'Etat, de ses divers éléments; mais ici, une question administrative se pose. Nous y reviendrons quelque peu dans notre conclusion.

(1) Le droit de police a particulièrement attiré l'attention de S. E. Abd el Aziz Pacha Fabmy : V. Projet Milner.

3^e Tribunaux dont les juges sont tous Etrangers :

On ne peut songer évidemment qu'aux tribunaux consulaires dont nous avons mentionné la compétence au criminel en nous expliquant sur celle des tribunaux mixtes.

Les questions de statut personnel concernant spécialement les Etrangers sont également du ressort de cette troisième catégorie de juridiction dont la nationalité seule suffit pour que nous désirions sinon leur disparition complète, du moins une modification profonde, analogue à celle des tribunaux religieux avec une compétence uniquement réduite au statut personnel. Et ce d'autant plus qu'en appel, on sait qu'il y a des Cours situées en dehors du territoire égyptien qui se prononceront.

Ainsi, on interjètera appel d'un jugement rendu par un tribunal consulaire français devant la Cour d'Aix.

En résumé, au seuil de notre première partie, nous ne pouvons que répéter notre intention de nous prononcer contre l'organisation judiciaire actuelle. Les décisions rendues par les divers juges n'offrent aucune garantie parce qu'elles peuvent porter en même temps sur une affaire identique à celle déjà jugée devant une autre juridiction.

D'un côté, des tribunaux égyptiens (religieux ou laïques), d'un autre côté des tribunaux mixtes portant atteinte pratiquement, et sans recours possible, aux décisions des premiers. En tout, conflits insolubles d'intérêts comme nous le verrons par la suite.

PREMIÈRE PARTIE

Critiques de la pluralité de juridictions

(Cause initiale : les Capitulations)

Nous avons pu nous rendre compte, par l'exposé de l'organisation judiciaire en Egypte, de la présence, sur son territoire, de plusieurs tribunaux de nationalité différente et éventuellement compétents, en même temps, pour le même litige.

Cette constatation bien établie, voyons quelles sont les répercussions de ce régime de pluralité de juridictions sur ce qui intéresse vraiment une Nation, c'est-à-dire sa vie, sa progression vers l'avenir. L'existence d'un ensemble moral tel que l'Etat, d'un ensemble qui n'est rien en lui-même, mais qui est tout par ses sujets et les choses qu'ils peuvent contrôler, l'évolution constante de toutes les personnes physiques qui composent cet Etat, est en liaison étroite, non seulement avec son organisation judiciaire, mais encore avec son organisation politique, administrative et financière.

Avant de démontrer les imperfections à la base des

projets de réforme dont nous avons annoncé l'étude dans la deuxième partie de notre ouvrage, il faut que nous nous livrions à l'observation attentive des divers rouages de la machine toujours en mouvement. L'Etat moderne est constamment comparé à une grosse pièce dont la solidité dans la construction doit dépendre essentiellement des divers organes qui la composent. Livrons-nous à un démontage rapide. Nous verrons mieux les imperfections, dans le détail. Nous aboutirons toujours au même défaut, défaut gênant qu'il faudrait complètement supprimer : les Capitulations. Et c'est alors que nous profiterons de notre étude pour dire que, non seulement l'obstacle à un meilleur fonctionnement doit disparaître, mais encore que, n'ayant jamais eu un fondement juridique bien établi, il n'y a aucune raison pour que l'Egypte, par scrupule et par souci du respect de ses prétendus engagements, se croit dans l'obligation de se maintenir dans cette situation.

CHAPITRE PREMIER

Le Régime Capitulaire

en présence de la notion moderne de l'Etat

Sans avoir l'intention de reprendre et de commenter ici les diverses théories émises sur le concept juridique de l'Etat; sans répéter en détail les savantes discussions auxquelles se sont livrées des jurisconsultes éminents, tels que MM. Carré de Malberg, Duguit, Hauriou et tant d'autres, examinons rapidement ce qui pouvait correspondre à l'Etat dans des temps déjà éloignés et ce qu'est l'Etat d'aujourd'hui; plus exactement, demandons-nous comment ont vécu les personnes faisant partie d'une même communauté autrefois et ultérieurement par rapport à celles qui n'en faisaient pas partie. La différence est certaine; elle ressortira de la comparaison à laquelle nous allons nous livrer.

Jadis, un Etranger, c'est-à-dire une personne n'ayant aucun attachement par le sang, par sa naissance avec les personnes au milieu desquelles elle se trouvait, un tel individu n'avait aucun droit assuré par le fait du groupement, de l'association d'êtres avec laquelle il

vivait ou dans laquelle il passait. Cependant, ces individus groupés obéissaient sinon à des lois, tout au moins à des coutumes; ils formaient déjà une sorte d'Etat, mais n'avaient pas sans doute des droits et les obligations aussi étendus que de nos jours.

L'hypothèse du passage d'ailleurs, devait se réaliser principalement lorsque de grands mouvements se produisaient, une tribu partant en guerre, par exemple, pour des pays lointains; c'est alors que les peuples appelés à subir les flots envahisseurs, considéraient, à juste titre, les nouveaux venus comme des gens hostiles à leurs idées, à leur manière de vivre et n'avaient d'autre but que de s'opposer à eux et si possible, les réduire en esclavage. Le droit athénien nous offre l'exemple d'une sévérité à toute épreuve en présence de celui qui n'a pas vu le jour dans la cité (1).

A Rome, même manière de voir, bien condensée dans l'adage fort connu: « *Adversus hostem æterna auctoritas* ».

Les Barbares ne voulaient pas davantage reconnaître quelque droit que ce fut à l'étranger. Celui-ci n'a point de statut déterminé. En fait, plus d'une fois, il sera bien traité, mais en droit, rien ne lui est assuré.

Sous le droit féodal, encore rien dans les textes ne garantit l'étranger. Le droit d'aubaine à lui seul résume sa situation vraiment peu avantageuse et même paradoxale.

Au moyen âge, l'échange est nécessaire, beaucoup plus

(1) MILITZ, *Manuel des Consuls*, T. I, p. II.

nécessaire que dans les époques antérieures, les rapports commerciaux s'ensuivent; le statut juridique de l'Etranger commence à prendre forme, à se préciser, une phase toute nouvelle intervient: la personnalité des lois, dès lors, est envisagée comme une règle; celui qui appartient, par sa naissance, à une agglomération quelconque d'individus ayant des intérêts communs doit continuer à obéir, comme ses prédécesseurs, à une coutume, à une loi, mais les règles qu'elle édicte le suivront lorsqu'il se trouvera en dehors de la communauté. M. le professeur T.-E. Holland (1) dit qu'il existe un stade de civilisation dans lequel la loi s'adresse, non pas aux habitants d'un pays, mais aux membres d'une même tribu ou aux adeptes d'un même système religieux. C'est bien là le stade personnel du développement de la loi, car celle-ci ne devait pas en rester là et la phase dans laquelle elle se trouve actuellement est précisément telle que nous ne saurions la laisser passer sous silence, dans la soutenance de notre thèse.

Par voie de conséquence, on sent dès à présent et l'on sentira davantage par la suite que c'est l'Etat qui a été et est intéressé à cette évolution de la loi, parce que déjà, il avait à faire respecter les textes juridiques en vigueur, parce que déjà il avait à s'occuper de ce que l'on a appelé un jour: « l'ordre public ».

Et, pour en revenir au stade personnel précédemment

(1) *Eléments of Jurisprudence*, p. 401. Début avril 1927, la mort mettait un terme aux travaux du regretté internationaliste.

envisagé, l'on sait que, déjà, les Gouvernements établis par les Barbares sur les ruines de l'Empire Romain, n'ont pas administré un système unique de justice, applicable à tout un territoire déterminé. Chaque litige recevait une solution d'après la loi personnelle du défendeur. Mais ici, comme la notion de l'Etat était sans doute inexistante ou tout au moins très imprécise — bien qu'en fait, il y eut une sorte d'Etat apparaissant dans le groupe, dans la communauté d'intérêts, — l'homme de cette époque appréciait les droits et obligations qui pouvaient lui appartenir, non en raison de sa qualité de membre du groupement, de ce qui représentait déjà l'Etat, mais en raison de sa qualité de membre de telle ou telle famille où l'on avait à s'inspirer de règles édictées pour l'ensemble des individus la composant. Il était le fils de ses parents, il n'était point le citoyen d'un pays (1).

Nous avons hâte de nous écrier qu'avec une telle conception de la loi, le régime capitulaire ne pouvait que cadrer à merveille. Et peut-être est-ce plus par courtoisie, par respect de la loi personnelle, que par nécessité absolue, que des Capitulations nombreuses furent accordées, octroyées, en Pays d'Orient, à des gens qui envisageaient surtout leurs intérêts.

Et ainsi, le fanatisme du musulman, son respect pour la loi sainte, s'explique davantage lorsqu'on pense qu'il veut également respecter les idées religieuses, les idées

(1) EPHRAIM EMERTON. *Introduction to the study of the middle ages.*
Page 75.

quelconques de gens qui n'ont pas l'habitude de vivre comme lui.

La civilisation, dira-t-on, étant plus avancée en Occident qu'en Orient, il ne pouvait y avoir de règles identiques en vigueur, chez des Orientaux, pour ces derniers et pour des Occidentaux !

Nous avons peine à comprendre exactement cela. Encore faudrait-il s'entendre sur le sens du mot « Civilisation » ! Ce que nous pouvons retenir cependant, c'est que les peuples voyageurs, commerçants, au moment de l'établissement des « Capitulations », étaient surtout d'Occident. Ils emmenaient, en quelque sorte, avec eux, leur loi personnelle et peut-être ce que l'on appelle

Quoi qu'il en soit, dès le siècle écoulé, cette dernière mauvaise expression de l'idée première : la personnalité de la loi !

Quoi qu'il en soit, dès le siècle écoulé, cette dernière conception a pratiquement disparu ; la stabilisation des groupes opposée d'ailleurs au mouvement de plus en plus intense que peuvent se donner un ou plusieurs individus en même temps, les progrès économiques, la concurrence internationale, la nécessité de se fixer et de se protéger contre le flot de plus en plus étendu des envahisseurs de toutes sortes, tous ces facteurs ont fait remplacer le principe de la personnalité de la loi par celui de la territorialité. Personne, aujourd'hui, ne saurait le contester.

Et dès lors, l'Etat dont nous signalions déjà l'intérêt à l'époque de l'établissement des Capitulations, l'Etat qui avait à tenir compte de la « loi personnelle », a au contraire, de nos jours, à faire respecter la législation

en vigueur sur et dans l'ensemble du territoire, dans ses eaux et dans ses airs. Peu importe le mode de légiférer, peu importe la nature du gouvernement. La puissance étatique doit se manifester, elle n'a d'autres limites à observer, à l'intérieur du pays que celles édictées par les règles à la base de toute législation moderne; en l'espèce, les principes du droit privé international seront ceux qui guideront les délibérations législatives.

La manifestation de la puissance étatique sera donc possible et même souhaitable dans de telles conditions. Et de quoi émane cette puissance, sinon de ce qu'on est convenu d'appeler « la Souveraineté nationale »? Là, comme pour la notion de l'Etat, ne nous mêlons point aux discussions profondes soulevées par cette expression; constatons simplement que de même qu'il doit y avoir, tout au moins en principe, une volonté pour représenter un ensemble d'intérêts communs quelconques, il doit y avoir aussi un élément directeur, un élément supérieur, à la tête d'une Nation.

Cet élément veut se manifester actuellement en Egypte, et cependant, au lieu d'être seul, il a affaire à d'autres éléments, étrangers, qui ne font que le contrarier et le gêner dans le but qu'il s'est tracé, dans son désir de perfectionnement constant pour le plus grand avantage de chacun.

La Souveraineté égyptienne est méconnue et ce régime comporte, en somme, la présence d'Etats dans l'Etat; car il est de principe, en droit des gens moderne, que les ressortissants d'une Puissance étrangère, lorsqu'ils se trouvent hors de leur pays, soient soumis aux lois du lieu où ils sont. Toutes contestations les intéressant ne

doivent relever que de l'autorité locale conformément au principe général d'après lequel « les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent un territoire ». Dès lors, pourquoi n'en serait-il pas ainsi dans tout le champ d'action de la « Souveraineté nationale égyptienne » ?

Nous ne sommes pas seul d'ailleurs à soutenir ces idées. De nombreux auteurs l'ont déjà fait (1).

De plus, constatons les faits :

Pratiquement, qu'est devenu le régime des Capitulations ? Nous savons qu'il a disparu de nombreux Pays. Quelques exemples suffiront à nous édifier : Le 10 juillet 1894, l'Angleterre renonça à ses privilèges au Japon et accepta purement et simplement l'application du principe du droit privé international.

Les Etats-Unis suivirent dans cette voie, le 22 novembre de la même année, et la France le 4 août 1896.

En 1913, la Grèce victorieuse dans la guerre contre la Turquie avait notifié aux Puissances intéressées que l'abolition du régime capitulaire était prononcée sur le territoire annexé par elle.

Au début de la guerre de 1914, la Turquie n'avait plus à subir les effets des Capitulations ; le traité de Lausanne, en 1923, consacrait son affranchissement de la règle capitulaire.

En Corée, à la suite de la mainmise du Japon, un traité du 20 août 1916 mentionnait la disparition de tout

(1) TIMMERMANN, *La Réforme judiciaire en Egypte et les Constitutions*, p. 10.

avantage exorbitant du droit commun en faveur des Etrangers.

La France a également fait disparaître le régime capitulaire de ses possessions africaines.

La politique européenne est donc nettement orientée vers nos propres vues. Et dès lors, n'est-ce pas anormal, pour l'Egypte, dont la situation politique, l'administration, offrent des garanties tout au moins aussi intéressantes que certains des pays dont nous venons de rappeler l'émancipation juridique, n'est-ce pas vraiment contraire aux principes de la plus élémentaire équité que la survivance d'un régime détestable. La mainmise de l'Angleterre ne se révèle-t-elle pas ici dans tout ce qu'elle peut avoir de contraire à la Souveraineté de l'Egypte. N'y a-t-il pas là une situation des plus pénibles pour la dignité nationale ?

Malgré cette opinion, malgré l'importance de sa signification pratique dans le sujet qui nous intéresse, nous n'hésiterons pas à lutter sur le terrain des principes, au point de vue juridique comme nous l'avons annoncé dès le début de notre travail.

C'est pourquoi, reprenant la théorie générale des pouvoirs d'un Etat, nous en référant même à la Séparation des pouvoirs, nous allons montrer quels sont les graves reproches que l'on peut faire au fonctionnement du régime actuel.

Il nous semble naturel de commencer par l'organisation judiciaire dont nous avons déjà exposé le plan dans notre introduction et sur laquelle nous ne revenons que pour mieux échaufauder notre thèse et coordonner notre critique du « régime capitulaire en présence de la notion moderne de l'Etat ».

SECTION I

Les Capitulations et le Pouvoir Judiciaire

Nous savons que les juges des tribunaux mixtes paraissent tous relever normalement du Gouvernement Egyptien.

Donc, nominalement, leur juridiction est égyptienne. D'autre part, il y a des juridictions nationales. En tout, deux catégories bien distinctes, se séparant nettement, mais dépendant toutes deux, à des titres assez différents, de la Puissance locale. Une question se pose immédiatement :

Quelle est la Juridiction de droit commun ? Quelle est celle des deux qui détient vraiment le pouvoir judiciaire ?

En éliminant, tout d'abord, les tribunaux consulaires, on est cependant en peine pour répondre et c'est là, déjà, qu'apparaît le caractère anormal de ces produits ne correspondant à aucune conception homogène du droit constitutionnel.

Pour les uns (M. Laget, notamment), aucune Juridiction ne peut être retenue comme satisfaisant aux conditions voulues : on ne trouve pas de compétence générale. Pour d'autres (1), au contraire, il y aurait deux sortes de Juridictions de droit commun. Ces deux opinions ne

(1) M. BORELLI BEY, dans sa préface sur *La Législation Égyptienne*.

sauraient nous satisfaire certainement du point de vue juridique: Il n'y a qu'un droit commun, mais il doit exister, et pourquoi y aurait-il plusieurs décisions possibles en la même matière, au même moment, dans des conditions identiques ?

Pour essayer de se rapprocher de la conception normale de l'unité de Juridiction, S. E. Abdallah Simaïka soutient que les tribunaux mixtes constituent une Juridiction d'exception, car on ne peut les considérer comme appliquant un droit commun en usant des nombreuses lois étrangères dont ils connaissent.

Sans doute ne sont-ils pas très normaux, surtout actuellement, mais c'est précisément la forte exception qu'ils représentent dans l'Egypte qui ne saurait être ainsi maintenue.

Sur le terrain des faits, il faut constater qu'il y a bien souvent des conflits insolubles s'élevant entre les tribunaux intéressés. Chacun veut, au nom des principes du droit, se rendre compétent en certaines matières, le tribunal mixte empiétant sur les attributions du tribunal égyptien et réciproquement.

Une expression frappante de cette lutte constante se trouve dans ce que l'on est convenu d'appeler: « la théorie de l'intérêt mixte » en vertu de laquelle la présence d'un élément mixte est nécessaire dans un procès pour que la compétence des tribunaux mixtes soit fixée. Ainsi donc, il ne faut pas s'en tenir uniquement à la nationalité des parties en contestation. D'ailleurs, une double proposition résume cette théorie:

1° Les tribunaux mixtes deviennent compétents toutes

les fois que, entre personnes de même nationalité, il y a un intérêt étranger en litige.

2° Il suffit que l'intérêt étranger ressorte clairement et manifestement des débats pour que les tribunaux mixtes puissent se rendre compétents. Le tiers étranger ne doit pas forcément figurer en nom au procès.

Un arrêt de la Cour d'Alexandrie en date du 4 mai 1882 est significatif à ce sujet. L'argument qui s'en dégage s'appuie sur l'article 13 du règlement d'organisation judiciaire; aux termes de cet article :

« Le seul fait de la constitution d'une hypothèque en faveur d'un Etranger sur les immeubles quels que soient le propriétaire et le possesseur, rend les tribunaux mixtes compétents ».

La casuistique juridique a sûrement favorisé la conception des juges qui ont pu aller ainsi au-delà du texte. En effet, une lecture attentive permet de se rendre compte qu'il s'agit spécialement d'hypothèque sur immeubles; donc, éventuellement, sans doute, d'action réelle; ce qui ne permet pas certainement de conclure que dans tous les cas, dès qu'il y aura un intérêt étranger quelconque en jeu, la solution du litige ne relèvera que des tribunaux mixtes et ainsi, malheureusement, la question de compétence ne sera pas nettement tranchée.

De plus, si nous remontons dans le texte du Règlement d'organisation judiciaire jusqu'à l'article 9, nous avons alors sous les yeux des mentions d'ordre beaucoup plus général :

« Les tribunaux mixtes connaîtront de toutes contestations en matière civile et commerciale entre Nationaux

et Etrangers, et entre Etrangers de nationalité différente, en dehors du statut personnel; ils connaîtront aussi de toutes actions réelles immobilières entre toutes personnes, même de nationalité identique ».

Et d'ailleurs où est-il question « d'intérêt mixte » dans les articles précédents ? Où peut-il être question d'élément mixte ?

Nous savons bien que les textes, pour certains, renferment de précieux trésors, des ressources incomparables d'interprétation. Il suffit de lire les ouvrages récents de MM. Génv et de Page pour se faire une idée du degré de perfection auquel atteint le juge moderne lorsqu'il veut faire sortir d'un écrit portant loi, ce qu'il ne contient pas dans ses termes de façon expresse.

Sans doute le titre : « Code Civil mixte » a-t-il rapport à des intérêts dont les personnes assujetties ou bénéficiaires ne sont pas toujours de même nationalité. Sans doute, ce même Code concerne-t-il, plus généralement, les Etrangers en Egypte. Mais on chercherait en vain la définition de l'expression « élément mixte ». A la vérité, cet assemblage de deux mots ne peut signifier exactement quelque chose parce que si l'on trouve bien des intérêts étrangers d'un côté et des intérêts nationaux d'un autre sur le sol égyptien, il est plus difficile de trouver des intérêts mixtes et qu'alors même qu'on croirait en avoir trouvé, on constaterait, en définitive, que ce sont ou bien des intérêts nationaux, parce qu'ils relèvent directement du pays, ou bien des intérêts étrangers, parce qu'ils dépendent d'abord de ceux qui ne sont pas Egyptiens.

La controverse a d'ailleurs été laborieuse à ce sujet.

Les Anglais eux-mêmes, avant-guerre, avaient manifesté contre cette interprétation juridique et voulaient qu'elle disparût.

Le grand cataclysme a provoqué de telles perturbations dans le monde qu'il n'a plus été question de rien en la matière et la théorie subsiste encore, sans précision, venant ajouter au trouble causé par la présence des diverses juridictions sur le territoire égyptien.

Les prétentions des Tribunaux mixtes créent de très grandes difficultés qu'on ne peut guère surmonter en l'état actuel des choses. Non seulement ce sont des conflits d'attribution de compétence avec les « tribunaux indigènes », mais encore les tribunaux spéciaux, tels que les « Méhkémehs Chariehs » dont le juge se prononce en principe, uniquement sur des questions intéressant les Egyptiens, les tribunaux consulaires sont saisis, assez souvent, en même temps que les Juridictions mixtes.

Ainsi apparaît l'illogisme de la situation : il faut remarquer en effet que chaque tribunal rendant un jugement, chacune de ces sentences peut devenir définitive. Dès lors, il y aura plusieurs décisions comportant l'autorité de la chose jugée, pouvant se prononcer différemment sur la même espèce, et emportant pratiquement l'incertitude dans les relations des particuliers aussi bien que dans les rapports commerciaux.

Là, l'Etat est encore intéressé ; il ne peut toujours pas assurer normalement l'ordre public interne et l'économie du pays peut se ressentir du fait de cette justice boiteuse, dans laquelle les gens n'ont qu'une confiance limitée, à juste titre, semble-t-il.

Il faut vraiment qu'il y ait quelque chose d'anormal dans tout cela, puisque de nombreux jurisconsultes se sont particulièrement arrêtés sur la question. M. Arminjon est allé jusqu'à désigner le droit spécial à l'Egypte : « Droit international privé interne ».

On est d'ailleurs frappé par la formule dont le dernier terme n'est écrit, sans doute, que pour mieux faire sentir que le droit privé concernant des éléments étrangers et nationaux en Egypte, est très spécial au pays et ne peut se rencontrer dans les autres.

Au point de vue immobilier, la dualité de juridictions intervient encore comme un obstacle des plus difficiles à franchir : il se produit une grave répercussion sur le régime hypothécaire à propos duquel, notamment, nous avons lu l'article 13 du Règlement d'organisation judiciaire. A l'heure actuelle, un bureau de publicité, d'inscriptions en cette matière fonctionne auprès de chaque juridiction compétente.

Nous savons déjà que le régime français en vigueur est loin de donner toutes satisfactions et qu'on lui préfère généralement le système allemand.

A plus forte raison, sera-t-on en présence de nombreuses imperfections quand on aura affaire à un régime dans lequel plusieurs actes publiés en divers lieux, concernant le même bien réel, seront opposables en même temps et à l'avantage de personnes différentes.

Si donc, l'on veut connaître la condition juridique d'un immeuble — ce qui est nécessaire pour la plupart des transactions de la vie civile — on est obligé de s'adresser à deux et parfois trois sources de renseigne-

ments, car la juridiction religieuse elle-même a des bureaux de publicité immobilière.

Nous tiendrions à faire remarquer, en terminant cette question d'organisation judiciaire, que l'Etranger se trouve loin d'être toujours avantagé. Sans entrer dans les détails, il est facile de faire comprendre que toute personne, de nationalité quelconque, subira des retards, éprouvera des dommages du fait du fonctionnement d'une justice aussi boiteuse. C'est l'incohérence contre laquelle il est difficile de lutter si des textes totalement nouveaux ne viennent tout modifier.

N'avons-nous pas raison de ne plus vouloir d'un tel système? Que peut faire l'Etat égyptien dans de pareilles conditions? Il cherche certainement à remédier à ce mal qui entrave le développement normal de la vie, des rapports entre habitants dans un Pays.

Nous allons voir qu'il voudrait faire mieux et que ses Assemblées délibérantes sont certainement portées à améliorer, mais qu'elles ne sont pas assez libres.

SECTION II

Les Capitulations et les Pouvoirs Exécutif et Législatif

Nous voici en plein droit constitutionnel. Sans doute ne ferons-nous pas l'étude détaillée des diverses organisations politiques que l'Egypte a eues. Mais il nous paraît nécessaire de procéder par la voie historique. Il nous faut, pour mieux faire comprendre à ceux qui veulent bien nous suivre, retracer rapidement l'évolution

En outre, Ismaïl Pacha établit, en 1878, un ministère parfaitement organisé, en collaboration étroite avec le Khédive et partageant sa responsabilité.

En 1883, une loi organique prévoit des Conseils provinciaux, un Conseil législatif et une Assemblée générale. Dans cette Assemblée, il devait y avoir des ministres, membres du Conseil législatif et quarante-six notables délégués, ayant reçu leur mandat pour six années consécutives. Malgré le droit de discuter et voter l'impôt direct, de consultation pour tout emprunt, d'émission d'avis sur les questions et projets à elle soumis par le Gouvernement, l'assemblée ne donnait qu'une opinion sans force obligatoire. « L'exécutif » pouvait passer outre.

Le Conseil législatif était composé de trente membres nommés par le Khédive et 26 délégués pour une période de six ans. Son rôle purement consultatif n'impliquait donc aucun ordre pour le Gouvernement.

En 1913, la loi organique fut modifiée; Conseil législatif et Assemblée générale faisaient place à une nouvelle formation: l'Assemblée législative dans laquelle il y avait des ministres, membres de droit, et soixante-six membres élus.

C'était, semblait-il, l'acheminement du peuple à la participation aux affaires du pays: la nouvelle Assemblée avait à donner son avis sur toute loi à promulguer. Mais les influences anglaises devaient se faire sentir !

Cependant, le Gouvernement n'agissait plus discrétionnairement comme auparavant.

L'Assemblée vit bien le jour, mais elle vécut l'espace d'une séance. Un décret en date du 18 octobre 1914, vint

ajourner sa nouvelle session. A un an d'intervalle, un autre décret, le 27 octobre 1915 rapporta à une période indéterminée toute réunion; la loi organique de 1883 elle-même était suspendue dans ses dispositions.

D'après ce rapide aperçu de la situation politique de l'Egypte, on constate d'abord une tendance nette de la part du Khédive à gouverner par lui-même. Par la suite, l'Angleterre, par ses ministres, ses fonctionnaires, s'empare de la direction des affaires sans pouvoir arriver, tout d'abord, à vider complètement la question des Capitulations. Toute initiative de loi quelconque devait plaire, en premier lieu, au Conseil compétent. La Grande-Bretagne exprimait ses désirs, ils devaient, à son sens, devenir des réalités pour le pays dans lequel elle s'était implantée, avec le désir de s'y manifester et de s'y comporter comme un maître.

En décembre 1914, la situation est toujours aussi désavantageuse pour l'Egypte qui se sent prisonnière dans son propre territoire.

Le peuple aspirait depuis longtemps à la liberté; il devait un jour manifester son mécontentement. Sans doute, n'a-t-il pas obtenu, en dépit de son soulèvement, ce qu'il était en droit d'attendre, non pas de l'Angleterre, mais de sa propre initiative, de la juste conception qu'il s'est faite quant à la possibilité de se donner un Gouvernement national, et d'assurer, sur son territoire, le libre jeu des transactions, des rapports de toutes sortes.

Ce n'est pas que l'Egypte n'ait pas fait de sérieuses démonstrations de son désir avec garanties à l'appui. La grande guerre fut, pour elle, l'occasion de manifester,

malgré ses dissentiments avec l'Angleterre, son attachement aux idées d'équité et de justice pour laquelle la France combattait.

Elle organise la défense du Canal de Suez contre les Turcs, fournit plus de douze cent mille travailleurs répartis sur tous les fronts, fait ravitailler les armées d'Orient.

Malgré la marque de loyalisme, la Grande-Bretagne qui avait d'ailleurs promis d'importantes transformations dans son Protectorat, ne voulut pas écouter les justes revendications de tout un peuple impatient de se sentir libre.

On connaît la pénible odyssée de S. E. Zagloul Pacha, déporté à Malte, et les désordres qui eurent lieu vers 1919, sur le territoire égyptien.

Retenons qu'après ces lamentables péripéties, l'Indépendance de l'Egypte fut enfin proclamée le 28 février 1922 et qu'aujourd'hui un Parlement représente le peuple auprès de la monarchie actuelle, irresponsable avec, au contraire, des ministres responsables. Mais que peut être cette proclamation faite uniquement par l'Angleterre? Il est certain que la Volonté nationale, la Souveraineté du peuple ne s'est pas nettement manifestée.

Nous prononcerons-nous sur cette organisation gouvernementale ? Nous ne croyons pas devoir le faire. En tout cas, nous avons à souhaiter que l'idéal national qu'elle doit représenter s'affirme de plus en plus au sein du pays sous une forme vivante et agissante.

Notre rôle, en effet, a été de montrer l'évolution, nécessitée par les faits de cet ensemble d'aspirations

nationales qui indiquent très nettement la marche à suivre pour l'avenir: l'Egypte doit être affranchie de tout asservissement, parce qu'elle constitue un tout, une véritable unité économique nationale.

Ce qui nous intéresse plus particulièrement ici, c'est le fonctionnement du pouvoir législatif.

Là, que d'embarras et d'obstacles, que de difficultés pour arriver à légiférer normalement, comme dans tout Pays disposant librement du droit de s'en remettre à ses Assemblées délibérantes.

Actuellement, aucun changement ne peut être apporté à une loi applicable aux Etrangers sans l'assentiment unanime, l'approbation intégrale, de presque toutes les Puissances de l'Europe, y compris les Etats-Unis. Or, quand une consultation préalable se révèle comme nécessaire en vue d'une modification quelconque à un texte intéressant les Etrangers, elle ne peut aboutir, une conclusion nette ne peut se produire: c'est un fait d'expérience. Les Puissances intéressées ne tombent généralement pas d'accord, non seulement sur les questions de première importance, mais encore sur celles n'offrant que peu d'attrait et qui seraient, par conséquent, menées rapidement à bonne fin sans cette procédure défiant le bon sens.

Résultat pratique, pour ainsi dire inévitable: le Gouvernement Egyptien, averti en la matière et bien qu'ayant l'initiative de toute proposition tendant à un changement dans la législation en cours, s'abstient forcément et abandonne même les négociations entreprises en désespoir de cause.

Voici d'ailleurs, à titre indicatif, et pour mieux édi-

fier ceux qui pourraient douter du procédé nécessaire pour la mise en train d'une proposition de loi quelconque concernant les Etrangers, quelles sont les modalités à observer :

Une Commission comprenant les Agents diplomatiques accrédités près du Gouvernement Egyptien, doit se réunir en vue de donner son avis sur tous points intéressant la proposition. Une sous-commission, composée en majeure partie des membres des tribunaux mixtes, s'empare à son tour de la question. Et comme il est fort probable qu'il y aura des interprétations différentes de part et d'autre — même pour la moindre divergence d'idée exprimée, il doit en être référé aux Puissances intéressées. — Et si, pour une raison quelconque, le Gouvernement Egyptien se prête à un avantage à l'égard de l'un des Gouvernements saisis, il faut en aviser chacun des autres. Entre temps, il n'y a pas d'accord. Tout est à recommencer et ainsi la question traîne en longueur, laissant en suspens des réformes pouvant avantager aussi bien les Etrangers que les Egyptiens. L'opposition entre Puissances est peut-être moins importante qu'on le croirait tout d'abord. En vérité, c'est le mécanisme qui n'est pas bon, le régime juridique actuel n'est pas viable, il est couché sur le papier, et ne s'en lève que pour y retomber aussitôt, inerte, sans force, incapable de respirer et de jouer son rôle dans les rapports envisagés.

Si l'on se transporte sur le terrain de la vie de tous les jours, où tous ceux qui habitent l'Egypte se meuvent, là que d'incohérence encore et que de tolérances qui ne devraient plus exister de nos jours : le premier

Etranger venu peut s'installer pharmacien, exercer en général un métier que les législateurs modernes ont à cœur de réglementer. Dans l'industrie, on ne connaît pour ainsi dire pas le Droit ouvrier ; les heures de travail ne font l'objet d'aucune réglementation, les enfants ne sont pas protégés comme ils le sont sous d'autres cieux, dont l'aspect n'est peut-être pas plus serein, mais où il y a d'autres règles en pratique, une autre expression manifeste de la vie d'une Nation, de l'existence d'un Peuple qui peut se déterminer librement.

Au point de vue agricole, en l'absence d'une législation commune, l'Etranger, s'il croit pouvoir faire passer de l'eau sur le terrain de son voisin aura davantage de formalités de procédure à remplir que l'Egyptien. On voit donc bien que nous ne prêchons pas uniquement dans notre intérêt !

Et que se produit-il vraiment au fonctionnement d'un tel régime ? Beaucoup de malheurs, et beaucoup plus qu'on ne croit. Nous allons d'ailleurs surprendre le mal opérant.

SECTION III

Les Capitulations et l'Etat Economique et Financier de l'Egypte

Si nous faisons appel aux quelques connaissances que nous avons acquises en sciences des finances, nous nous rappelons fort bien que la principale source de revenus pour un Etat, le moyen le plus courant et le seul vraiment pratique pour équilibrer son budget, c'est

l'impôt. Un gouvernement doit compter d'abord ses dépenses, il établit ensuite ses recettes.

L'Egypte n'est pas à l'abri de cette sorte de règle imposée par la pratique. Malheureusement, elle doit procéder à son application, toujours en vertu des Capitulations, de façon irrationnelle et absurde, inégale au suprême degré puisque, en définitive — et comme nous allons le voir, — il n'y a qu'une seule catégorie de citoyens qui soit fortement touchée par l'impôt : celle des paysans égyptiens, les fellahs.

Ainsi donc, l'on peut penser qu'Adam Smith et sa règle d'équité est loin d'avoir ici gain de cause et cependant, on lui a donné raison universellement.

Demandons-nous pourquoi a lieu cette si mauvaise incidence de l'impôt. Elle s'explique par l'immunité dont jouissent, au point de vue fiscal, tous les gens qui pourraient contribuer à remplir les caisses du Trésor ; le régime capitulaire implique cette faveur : l'Etranger ne paie pas d'impôts : banques, commerçants, personnes exerçant une profession libérale quelconque sont à l'abri des effets provoqués par la feuille envoyée au contribuable, feuille si répandue aujourd'hui dans d'autres Pays ! C'est tout au plus s'il existe une contribution immobilière. En dehors de cela, rien n'est exigible de celui qui pourrait cependant participer aux dépenses du Pays, puisqu'il y travaille et y gagne de l'argent pour vivre. Par voie de conséquence, et pour permettre à l'Egyptien qui veut exercer une des professions ainsi privilégiées, de lutter à armes égales, le Gouvernement se voit dans l'obligation de ne pas percevoir d'impôt sur la tête de son National installé comme banquier, médecin, avocat, etc.

Ainsi donc, première constatation des plus graves contre le régime capitulaire, au point de vue des finances égyptiennes : inégalité des habitants devant l'impôt. Ce n'est pas tout : Il est admis généralement qu'un pays ne peut protéger son industrie nationale contre l'industrie étrangère qu'en prenant des mesures douanières. Ici, l'Egypte est encore pieds et poings liés ; elle ne peut bouger de son propre gré et dans ces conditions a peu de chance d'arriver à avoir une industrie qui soit vraiment nationale ; par suite, elle est obligée d'avoir recours à l'industrie étrangère. En effet, nous nous sommes étendu sur la question de proposition de texte de lois par le Gouvernement ; les autres Puissances doivent en être averties. Dans le cas actuel, il en est de même ; le régime douanier est immuable parce que dépendant de façon trop impérieuse de Nations qui ont ou paraissent avoir des intérêts opposés à ceux que l'Egypte voudrait soutenir à juste titre.

Et voilà l'Etranger protégé de manière peu banale contre toute mesure raisonnable, d'un gouvernement dont le souci doit être, en principe, de favoriser d'abord ses nationaux et le développement de leur industrie, de leur labour, de tout ce qui fait la fortune et la richesse d'une Nation. Comment mettre en pratique les préceptes d'une sage politique économique ?

Comment permettre à celui qui doit avoir la garde du patrimoine national, de ne pas se laisser dépouiller par des personnes favorisées par des textes périmés ? A cela, l'Etat ne peut rien pratiquement et cependant il a des besoins d'argent ; il doit assurer le fonctionnement

de ses services publics, et n'a qu'un moyen de couvrir ses dépenses : s'adresser au fellah.

Peut-être, les physiocrates, s'ils revenaient sur cette terre, triompheraient-ils ! Ils diraient : « voilà bien le principe de l'impôt unique, l'impôt foncier, qui se vérifie ». Oui, sans doute, mais est-il vraiment juste que celui qui fait venir les produits du sol à la sueur de son front, soit le seul à contribuer aux dépenses publiques ? La réponse est aujourd'hui connue : Cela ne se peut. Trop de facteurs prennent part à la vie d'une Nation pour qu'un seul, en définitive, soit retenu pour en assumer les charges.

Malgré ces saines idées, mises en pratique d'ailleurs dans l'ensemble des Pays modernes, le fellah, à lui seul, acquitte 30 p. 100 de l'impôt global et doit encore faire face à de nombreux droits, si bien qu'il n'a guère le loisir de remplir son bas de laine et devient au contraire la proie de l'usurier.

Mais, dira-t-on : « l'usure n'est-elle pas interdite ? » Le serait-elle qu'on sait qu'elle trouverait le moyen de s'employer, mais elle ne l'est point et pour cause : les Capitulations sont un obstacle aux mesures que pourrait prendre le Gouvernement. Et les exemples sont connus d'emprunts à 100 p. 100 d'intérêt. Aussi voit-on certain Etranger, l'usurier professionnel, qui est celui prêtant cher, mais facilement de l'argent, s'enrichir à peu de frais et devenir même propriétaire de la terre de celui auquel il a avancé quelques ressources pécuniaires.

Le mal ne s'arrête point là : Les Bourses de Commerce sont entre les mains des Etrangers en général. De sorte que l'Etat ne peut intervenir pour en réglemen-

ter effectivement le marché; il se produit de nombreuses fraudes, des spéculations honteuses qui sont toujours préjudiciables à la seule catégorie de gens qui mériteraient cependant un meilleur sort : les fellahs. L'Egypte traverse de ce fait des crises économiques aiguës. C'est ce qui se passe actuellement et nous ne pouvons nous empêcher de crier notre mépris contre un régime aussi absurde et aussi peu équitable.

La vie d'une Nation nécessite une attention soutenue et de tous les instants de la part de ceux qui sont à la tête. L'impossibilité d'agir dans laquelle se trouve obligé de demeurer le Gouvernement Egyptien, a des répercussions accablantes pour tout le pays. C'est ce qu'il a de meilleur, son sang, pourrait-on dire, qui s'écoule plus ou moins lentement et va irriguer, rendre riche le corps des Etrangers dont la participation à l'impôt qui devrait être commun, est pour ainsi dire nulle. Ainsi, l'Egypte subit, depuis de très nombreuses années, du fait de la moins-value permanente du travail de ses nationaux par rapport à celui des Etrangers, une dépréciation matérielle, une perte de substance.

Certes, l'anémie peut se manifester, elle se manifeste même. Mais il y a des remèdes et nous ne demandons qu'à les essayer.

Pourquoi continuer, par exemple, à assurer le fonctionnement de deux sortes de juridictions telles que les « tribunaux mixtes » et les « tribunaux indigènes ». Cela est coûteux et ne se justifie plus aujourd'hui. Le surplus des fonds rendus libres, du fait de la modification de cette organisation, trouverait certainement meilleur emploi si le Gouvernement pouvait s'en occuper.

Le pays a des ressources et, bien dirigé, il est capable de se relever, de procéder au remboursement de la Dette Egyptienne, de venir à une nouvelle vie économique pour le plus grand bien de tous les intéressés, Etrangers et Nationaux.

D'ailleurs, il est utile, avant de terminer cette discussion d'intérêt vital pour l'Egypte, de se rendre compte des transformations déjà subies — et très nettement en faveur de notre thèse — depuis une centaine d'années environ, principalement au moment de l'instauration du régime mixte. C'est une continuelle marche en avant, révélant l'atténuation sensible des effets entraînés auparavant par l'application intégrale du régime capitulaire.

En 1820, le mouvement d'exportations et d'importations peut se prendre égal à l'unité : 1. Cinquante ans environ après, à l'approche des modifications déjà entrevues, des textes concernant les « Capitulations » et leur fonctionnement, ce n'est plus 1 qu'il faut noter, mais 60. Cela se passe vers 1866; il y avait alors des tribunaux mixtes de commerce dont la présence était certainement pour quelque chose dans le perfectionnement des relations commerciales.

A l'époque de la Réforme, nous enregistrons le chiffre 300 et si nous portons les yeux sur le Bulletin mensuel du commerce extérieur de l'Egypte, bulletin publié par l'Administration des Douanes, nous constatons une amélioration sensible depuis que le régime mixte a donné un peu plus de sécurité aux intéressés.

Mais nous ne saurions trop insister sur le lamentable sort du fellah, sur l'inégalité actuelle des habitants du pays en face de l'impôt.

Tout ceci n'est pas négligeable. Il suffirait, pour que tout fut modifié à l'avantage de chacun sur le territoire, et pour le plus grand bien de toute la Communauté Egyptienne, que le régime capitulaire disparut complètement. Cela se peut ; rien, en droit d'ailleurs ne saurait être retenu sérieusement, pour motiver le maintien d'un tel régime.

C'est ce que nous allons constater dans le chapitre suivant. Nous aboutirons à la justification de la politique égyptienne qui cherche très ouvertement à se débarrasser non seulement du régime lui-même, mais surtout à reconquérir le libre exercice de sa dignité nationale.

CHAPITRE II

Les Capitulations en face du Droit

Parvenu à cette partie de notre travail, la question de fait nous paraît assez fortement connue pour que nous puissions essayer de lui trouver un moule juridique, de l'étudier à la lumière des principes du Droit international. Nous avons le plaisir à nous les remémorer, à tâcher de les rendre pratiques. Sans doute, beaucoup d'auteurs se mettent-ils à sourire lorsqu'on parle des théories à la base en la matière, et de leur mise en jeu ; sans doute, cela ne va-t-il pas sans de nombreux aléas, mais peu importe : on en parle, les principes sont connus et nous voulons nous-même essayer d'en faire usage pour tâcher d'être aussi complet que possible et ne pas abandonner le terrain juridique sur lequel nous avons voulu nous placer. Nous n'aurons plus ensuite qu'à observer le dernier stade de la question ; nous en référant aux textes récents et non plus seulement à des principes, nous pourrons faire remarquer que les « Capitulations » ne

présentent actuellement aucune raison d'être et en droit et à fortiori en fait.

Peut-on dire que les Capitulations sont simplement des concessions ou des conventions ? Y a-t-il, en d'autres termes, un caractère unilatéral dans ces textes, ou un caractère synallagmatique ? Seront-elles éternelles comme certaine douleur célèbre ? Nous ne le pensons point. Dupérier est d'ailleurs à jamais disparu ; la cause initiale des Capitulations semble bien ne pas devoir exister davantage.

Nous avons vu, dans notre introduction, que notre tendance nous portait à croire que l'intérêt agissant d'un côté, le respect de la loi nationale et des idées religieuses se manifestant de l'autre, il y avait eu ainsi rédaction d'écrits à l'avantage des Etrangers. Dans cette hypothèse, nous voici fort à l'aise et nous pouvons dire que demain, tout en continuant à être courtois, le Gouvernement Egyptien a le droit de dénoncer ces « Capitulations » à l'égard des Puissances intéressées. Mais il y a plus : si les relations internationales de la Turquie pendant fort longtemps, sont demeurées telles que les textes capitulaires intéressant l'empire Ottoman, donc l'Egypte, avaient un caractère extra-contractuel, un traité important en 1740, a complètement changé la nature juridique de ces rapports. Jusqu'alors, la concession gracieuse, l'acte unilatéral avait lieu. En 1740, apparaît vraiment la convention où la volonté des deux parties est engagée et cependant il y a certainement maintien des idées de courtoisie et d'hospitalité de la part du pays à Capitulations à l'égard de la Puissance contractante. La Turquie, elle-même, s'est dégagée de

tous liens résultant de traités antérieurs, en 1914. Y avait-il un texte, un moyen juridique qui permit cette décision ?

Dès 1914, la Turquie sentait en elle suffisamment de force, d'autorité et de sérieux pour prendre la responsabilité, à l'égard des autres Nations, d'assurer le fonctionnement dans l'avenir, d'une justice nouvelle sur l'intégralité de son territoire.

Les relations diplomatiques ayant été rompues entre la Turquie et certaines Puissances belligérantes, l'Allemagne agissant par ailleurs auprès de la Sublime Porte, les Capitulations ne pouvaient avoir la signification pratique du temps de paix.

Mais nous croyons que l'état de guerre et d'après-guerre a, pour ainsi dire, laissé en suspens, la question importante que soulevait la décision de la Sublime Porte. Il a fallu, d'autre part, attendre l'année 1923 pour aboutir à un texte laconique et prêtant à de nombreuses interprétations, texte sur lequel nous allons revenir tout à l'heure. Mais dès à présent, nous ne saurions trop faire remarquer que « l'homme malade » se sentant au contraire assez bien portant, a voulu accomplir un acte qui était appelé à consacrer nettement son désir d'émancipation à l'égard des Puissances bénéficiaires de Capitulations. La guerre, certes, les a empêchées d'agir. Elles ont cru néanmoins que le régime capitulaire n'avait cessé d'exister et que le traité de Lausanne, en date du 24 juillet 1923, ne devait avoir aucun effet rétroactif.

Ce n'est point notre avis : la situation de fait en Turquie et même dans nos régions arabes, dès 1914, nécessitait un changement dans les rapports avec les

Puissances étrangères. Celles-ci n'ayant point voulu reconnaître, en droit, la nécessité d'une transformation intégrale, il n'en est pas moins vrai que nos Pays d'Orient se trouvaient juridiquement, à l'abri de tout reproche, parce que leur vie de chaque jour dénotait un aspect nouveau. Si de plus, les Puissances intéressées s'étaient nettement opposées à toute modification, c'est par la force sans doute, ou tout au moins par une démonstration de leur force qu'elles auraient manifesté leur volonté.

M. le Doyen Moye (1) qualifie comme il convient de telles exigences :

« Il est certain que la violence ne peut créer aucun droit, et qu'un traité imposé par la force n'engendre aucune obligation ».

Peut-être nous dira-t-on : « Les traités existaient déjà et ils n'avaient pas été imposés par la violence ! ». Oui, sans doute, mais ils avaient été rédigés à une époque où rien des changements survenus par la suite dans les ci-devant Pays n'avait eu lieu. D'ailleurs, l'auteur auquel nous venons d'avoir recours nous aide à préciser notre pensée, dans une hypothèse générale.

M. Moye (2) s'exprime ainsi : « Lorsqu'une Puissance, par suite de changements survenus dans sa constitution intérieure ou dans la situation politique étrangère, estime que le traité est incompatible avec le nouvel état de choses, rationnellement, il faudrait un arbitre pour estimer la justice de sa demande.

(1) MOYE (Marcel). *Le droit des gens moderne*. édition 1920, p. 328.

(2) MOYE (Marcel). *Op. cit.*, p. 330.

» Faute d'une institution commode et pratique — l'arbitrage international — les Etats usent de leur droit d'indépendance et se dégagent du traité par voie unilatérale ».

M. Moye continue ainsi :

« La dénonciation se base encore sur le Droit suprême de conservation des Etats. Une Puissance gravement menacée par l'exécution d'un traité le rejette au nom de sa légitime défense ».

Les causes même des Conventions réputées perpétuelles avaient disparu dès avant 1914. La Turquie a brisé nettement le joug qu'on voulait encore lui faire supporter, entraînant, dans sa marche vers l'autonomie gouvernementale, tous les Peuples d'Orient. A Lausanne, elle obtenait le bénéfice de l'article 28 que nous mentionnerons plus loin dans son texte même.

Ce qui s'est passé en Turquie se retrouverait, avec quelques variantes, en Egypte, si son Peuple n'avait voulu prêter un loyal concours aux Alliés de la Grande Guerre. Comme les autres Pays d'Orient, elle est en pleine évolution. Ce qui a été concédé jadis par elle ne saurait subsister. Il n'y a d'ailleurs de concession à perpétuité généralement que pour les cimetières et la terre des Pharaons, malgré ses imposantes tombes, a, sur son sol, dans ses airs, des éléments pleins de vie.

Mais les temps sont révolus ; nous sommes à l'époque où l'interprétation des engagements de 1740, en Droit, s'impose tout en tenant compte des faits, de la réalité des événements au moment actuel où l'on se place.

Les hommes de 1789, les philosophes ont beaucoup parlé et écrit à propos de droit naturel, de droit impres-

cripible, de liberté, beaucoup trop peut-être, mais il n'en est pas moins vrai que l'on considère généralement dans les contrats, dans les actes accomplis par les individus ou par la collectivité, la volonté. Et que, d'autre part, ce dernier élément se fût-il manifesté de telle façon qu'il y ait eu pour ainsi dire enchaînement, réduction à l'esclavage de celui qui a contracté, un jour lointain peut enfin arriver où plus rien ne doit subsister.

La Turquie a donné un exemple frappant de sa vitalité, démontrant par là même l'instabilité du régime capitulaire.

Ne nous semble-t-il pas que, dans cette hypothèse, il doive en être ainsi pour l'Égypte ? N'a-t-elle pas évolué et n'offre-t-elle pas des garanties suffisantes, dès à présent, pour pouvoir dire que plus rien ne la lie de façon onéreuse à l'étranger ?

Lisons plutôt M. Pradier-Fodéré (1) :

« Tous les traités sont temporaires ; il n'y a pas des traités perpétuels dans le sens absolu du mot, car on ne saurait rien imaginer de plus irrationnel que de prendre des engagements immuables tandis qu'il n'y a rien d'immuable dans la nature ».

Apprécions aussi ce qu'écrivent MM. Bonfils et Fauchille (2), dans l'hypothèse d'un traité sans terme fixé :

« L'éternité des traités serait aussi absurde, aussi déraisonnable que l'éternité des constitutions. Tous deux sont incompatibles avec la nature des choses, avec les

(1) PRADIER-FODÉRE. *Droit International public*, t. II, p. 502.

(2) BONFILS et FAUCHILLE, *Traité de Droit international public*, t. I, page 502.

changements incessants qui se produisent au sein des peuples et de l'humanité tout entière. Ni les Etats, ni les souverains ne sont maîtres de disposer de l'avenir. Leurs destinées futures leur sont invisibles. A peine les plus perspicaces des hommes d'Etat peuvent-ils prévoir quelques-uns des événements des années les plus prochaines ».

Nous savons fort bien — ce qui ne fait que fortifier ces opinions — qu'en droit privé, les contrats ne peuvent être perpétuels, tout au plus envisage-t-on le bail à très longue durée par exemple, tel qu'il se pratique surtout en Angleterre. Mais il y a, malgré tout, un terme prévu. Et en admettant qu'il n'y en ait pas, le droit actuel en assignerait généralement un.

Quant aux traités, c'est encore M. Georges Scelle qui mentionne ceci :

« Lorsqu'un traité est conclu sans limitation de durée et sans qu'on y ait prévu ni cause, ni modalité de dénonciation, il faut bien cependant admettre que les signatures ne sont pas liées *in æternam* ».

Et nous voulons encore continuer à faire appel aux avis d'hommes avertis ayant quelque autorité en la matière. C'est M. Peinheira-Ferreira qui s'exprime ainsi :

« La justice des contrats repose sur la réciprocité d'intérêts des deux parties contractantes et l'on sait que cet équilibre, s'il a même présidé à la conclusion du traité, doit forcément cesser d'avoir lieu tôt ou tard, peut-être même du vivant de tous ceux qui l'ont signé et qui y ont consenti ; mais à coup sûr, lorsque des changements considérables surviennent dans les rapports

sociaux, il ne sera plus possible d'invoquer à l'appui des stipulations du traité, les raisons d'utilité mutuelle qui leur ont servi de base » (1).

Nous puisons encore dans l'ouvrage de M. Pradier-Fodhéré l'expression de la même idée sous une forme différente :

« Comme toutes les choses de ce monde, les traités s'affaiblissent, s'altèrent, tombent et disparaissent; ils portent en eux-mêmes le principe de leur ruine et finissent avec les causes qui les ont produits. Comment en serait-il autrement ? Œuvre humaine, c'est-à-dire périssable, ils expriment les rapports qui existent au moment où ils sont négociés, entre les forces morales, matérielles des Etats qui les concluent; or, les Nations se modifient sans cesse, lorsque ces rapports viennent à changer: les traités qui les exprimaient ont contre eux la force des choses et leur raison d'être disparaît.

C'est ainsi que les traités qui paraissaient au moment où on les a conclus les plus nécessaires et même les plus équitables, finissent par devenir avec le temps inutiles et parfois abusifs » (2).

N'est-ce point là ce que sont pratiquement, à l'heure actuelle les Capitulations? inutiles, abusives, certes, on ne saurait le nier après les nombreuses critiques, suivies d'indications très nettes, que nous leur avons adressées.

Mais continuons encore à faire quelques lectures choisies; M. le professeur Oppenheim abonde également dans le sens suivi par les précédents auteurs :

« Il est universellement admis que certains change-

(1) Voir PRADIER-FODÉRÉ qui cite t. II, p. 503.

(2) Voir PRADIER-FODÉRÉ; t. II, p. 932.

ments vitaux des circonstances de l'obligation peuvent être de nature à justifier la dénonciation d'un traité dont la durée n'est pas déterminée et dont la dénonciation n'est pas prévue. Une grand partie des publicistes, aussi bien que tous les Gouvernements de la famille des Nations, défendent le principe *sic rebus stantibus*. Ils tombent aussi d'accord pour reconnaître que tous les traités sont conclus sous la condition tacite de cette clause. Que cette condition comporte un certain danger, on ne le saurait nier ; il est susceptible d'un usage abusif tendant à masquer une violation illégale d'un traité et à couvrir des erreurs honteuses par le manteau de la vertu. Mais tout cela ne peut modifier le fait que cette condition exceptionnelle est aussi nécessaire pour le droit des gens et les rapports internationaux que la juste règle : *Pacta sunt servanda*.

Lorsque, par exemple, l'existence et le développement nécessaire d'un Etat dépendent de tels conflits résultant des obligations de l'Etat, le traité doit disparaître, car la conservation et le développement des Nations sont les premiers devoirs de tout Etat.

Celui-ci ne consentirait jamais à un traité qui l'empêcherait de remplir ses premiers devoirs. Le consentement d'un Etat implique que ce traité n'est nullement dangereux pour son existence et son développement ; il implique aussi que si des changements surviennent dans les circonstances de l'obligation, tels que l'existence et le développement se trouveraient en péril, le traité sera dénoncé quoique sa dénonciation ne soit pas prévue » (1).

(1) *Treatise of International Law*, t. I, p. 573.

La matière est abondante et nous avons essayé de prendre des passages bien saisissables, nets en même temps que des plus juridiques. Nous nous permettrons de terminer dans nos citations, sur quelques mots de M. le professeur Paternastro, mots qui viennent encore davantage à l'appui de ce que nous soutenons avec ardeur depuis le début de notre hypothèse qui d'ailleurs ne nous paraîtra plus nécessaire, tout à l'heure, lorsque nous nous placerons sur le terrain du *Traité de Lausanne*. Le Professeur s'exprime en ces termes :

« Il y a des cas, dans lesquels le droit international reconnaît à l'une des parties le droit de dénoncer à toute heure un traité, c'est-à-dire de déclarer sa volonté de le faire cesser, même si l'on a stipulé que le traité ne pourrait cesser que par le consentement de toutes les parties contractantes. Si la règle ordinaire est qu'un traité ne prend fin par la dénonciation d'une seule des parties que si ce droit a été réservé ; d'autre part, cette règle n'est plus applicable quand le droit de dénoncer un traité résulte de circonstances évidentes.

Si la règle ordinaire est juridique et doit être respectée pour empêcher que chaque partie se croit autorisée d'agir dans un seul intérêt et pour assurer l'exécution des engagements respectifs, d'autre part cette règle serait absurde si l'on pouvait admettre qu'elle donne un caractère déterminé à des engagements temporaires, contingents de leur nature ; elle serait absurde si la volonté ou l'intérêt d'une seule des parties contractantes pouvait imposer la perpétuité d'arrangements favorables à elle, nuisibles à l'autre ; elle serait absurde

s'il fallait admettre que le progrès dans le Droit, nécessaire entre les Etats et le libre développement de chacun d'eux peuvent être arrêtés par un droit conventionnel établi en conformité des circonstances qui ont changé.

Donc, la règle pratique de droit international pour savoir s'il y a ou non violation de la fidélité à ses engagements, est d'apprécier les circonstances sur lesquelles s'appuie l'Etat, qui sans le consentement stipulé de l'autre partie, dénonce un traité prétendu perpétuel ».

Nous ne saurions mieux dire, certainement. C'est la reconnaissance même de l'évolution du Droit à la lumière des faits.

Et les Capitulations n'auraient plus qu'à disparaître, dans cette hypothèse, car depuis quelques années déjà nous nous serions vu dans la possibilité de dénoncer les engagements stipulés dans leur texte.

Mais nous n'avons pas à nous arrêter plus longtemps sur cette simple supposition. La réalité nous est bien plus avantageuse. Nous disons que le Traité de Lausanne a définitivement tout effacé, et nous ne sommes pas seul à avoir eu cette opinion (1).

Un seul et unique article, portant le numéro 28, se réfère aux Capitulations et il y est observé que « les hautes parties contractantes déclarent, chacune en ce qui la concerne, l'abolition des Capitulations en Turquie à tous les points de vue ».

(1) Voir HABIB ABI-CHAHLA, thèse, Paris, 1924, p. 262.

En fait, dès le début de la Grande Guerre, la Turquie s'est bien affranchie de ce régime, mais ne s'est-il pas produit, en droit tout au moins, un affranchissement général de toutes les parties d'Orient soumises au régime capitulaire ? On sait que les Capitulations se sont surtout établies en Egypte, alors que celle-ci était considérée comme vassale de l'Empire Ottoman. On peut même aller jusqu'à dire que c'est surtout la Turquie qui a engagé sa subordonnée au regard des autres Nations. « A tous les points de vue », finit-on de lire dans la citation précédente. Ces termes généraux, imprécis, vagues, permettent toutes sortes d'interprétations ; mais la Conférence et le Traité de Lausanne intéressaient les Pays capitulaires, en général.

Dès lors, on ne pourra pas nous reprocher une trop grande extension de la signification du texte envisagé ; il doit s'étendre normalement, étant donné les rapports qui ont existé entre Turquie et Egypte à toutes les parties de l'Empire Ottoman d'autrefois.

D'ailleurs, en aurait-il été sans doute ainsi réellement si l'Angleterre n'avait pas eu des intérêts contraires à cette réalisation. Sa politique, en 1914, se révélait comme nettement hostile à tout changement dans la situation provoquée par les Capitulations. Mais ce qui est vraiment curieux alors, c'est de constater que les Puissances intéressées en la matière ont, de façon indirecte sans doute, manifesté leur méfiance à l'égard de la Grande-Bretagne. En effet, celle-ci devait encore assurer — d'après les conditions dans lesquelles elle se trouvait et se trouve encore engagée en Egypte — une sorte de

contrôle qui, en droit, apparaît plutôt comme difficile à définir. C'est donc son Gouvernement qui a fait l'objet d'une certaine réserve de la part des Pays concernés par le régime capitulaire.

En vérité, ceci ne paraît pas clair ; il y a une sorte de confusion créée précisément par le rôle, sujet à bien des réserves que joue actuellement l'Angleterre. D'ailleurs, nous croyons fermement à l'éventualité suivante : Si demain l'Egypte était absolument libre d'agir à sa guise en tant que Etat, les Nations auparavant intéressées au maintien du régime capitulaire, n'attacheraient plus la même importance à l'avantage que paraît leur conférer le fonctionnement d'un tel régime.

Pourquoi ? Parce qu'elles savent déjà que les négociations auxquelles elles seraient conduites pour le règlement des questions posées par la transformation du statut concernant leurs ressortissants en territoire égyptien, amèneraient progressivement un régime analogue à celui qui se rencontre dans les autres Pays où l'on a forcément à s'occuper d'Etrangers, parce qu'elles savent surtout que, du moment où l'Angleterre n'aurait plus rien à faire de plus qu'elles-mêmes, il n'y aurait pas de raison pour se méfier, pour s'attendre à se voir mettre au rang des parents pauvres comme le voudrait la Puissance intéressée et comme elle l'a très nettement manifesté dans les trois projets de Réforme dont nous aurons à nous occuper.

Et d'ailleurs, le Protectorat instauré par la seule volonté de la Grande-Bretagne aurait dû entraîner la disparition des Capitulations parce qu'il est difficile de trouver, à l'heure actuelle, un exemple d'Etat protégeant

un Pays et y laissant subsister de vieilles conceptions juridiques de nature à entraver l'essor, l'épanouissement de la vie du protégé. Gladstone n'avait-il pas dit au nom de l'Angleterre, à la Chambre des Communes, le 16 août 1882 : « Nous ne nous occuperons jamais de l'Egypte qu'avec le désir d'y favoriser le développement... » ? (1).

Mais sans doute, le tuteur a-t-il trop soin quelquefois de son pupille ! Aussi, n'hésitons-nous pas à répéter que l'Angleterre, contrairement à ce qu'elle aurait dû faire, a laissé subsister un régime qui ne cadre plus avec les nécessités de l'heure. Elle s'est certainement dépréciée aux yeux des gens sensés et quelque peu au courant des faits. La proclamation de l'Indépendance de l'Egypte a été, pour ainsi dire, la confirmation de ceux qui doutaient de la politique britannique. Toujours la même arrière-pensée : sauvegarder de forts intérêts. Nous avons pu apprécier d'ailleurs ce que valait le fonctionnement des rouages d'un Etat où rien ne peut se coordonner, où manque l'unité de direction et surtout cette volonté nationale pouvant se manifester nettement.

Il était naturel que, depuis longtemps, le peuple Egyptien, dont les sentiments nationaux sont fortement mis à l'épreuve, essayât de réagir. La politique de ceux qui sont à la tête du mouvement a toujours eu pour but de ne plus subir le contrôle de l'Angleterre et nombreux ont été, sont et seront les adhérents à notre manière de voir ; Nationaux et Etrangers ont intérêt à

(1) *Livre Jaune*, 1882, p. 31.

ce que l'Etat égyptien puisse assurer par ses propres moyens le fonctionnement de la justice sur son territoire, parce qu'il y aurait plus d'homogénéité qu'il n'y en a actuellement en cette matière.

L'opposition britannique à cette idée nationale s'est constamment fait sentir et nous aurons à l'analyser dans notre deuxième partie. Nous y verrons surgir très nettement, dans chaque projet, l'âpreté de la défense des intérêts anglais. Et nous croyons ne pas exagérer en disant qu'on aurait eu affaire, si les désirs britanniques s'étaient réalisés, non plus aux « Capitulations », aux malheureuses Capitulations de jadis, mais à une véritable capitulation générale de la part des Puissances intéressées devant les plans anglais.

Avec la fin de cette protestation contre les influences extérieures s'annonce également celle de cette première partie: L'ensemble de ce que nous avons écrit jusqu'à présent nous paraît assez fortement établi pour nous dégager de tout souci d'ordre juridique quant au maintien des Capitulations en Egypte. Nous n'en avons pas malheureusement terminé avec les obstacles. La lutte constante de l'opposition anglaise doit se révéler, avons-nous écrit, dans les nouveaux projets, dont les deux derniers, postérieurs à la Grande Guerre, sont particulièrement intéressants. Au moins, nous sentirons-nous à armes égales, en droit, pour défendre nos idées. Irions-nous jusqu'à souhaiter que le différend fut soumis à quelque haute juridiction ?

S'il devait en être une, en l'espèce, il ne faudrait guère penser qu'à la Société des Nations ou à la Cour de Justice internationale de la Haye ! Y trouverions-

nous vraiment un accueil appréciable ? Serions-nous jugé devant cette sorte de tribunal mixte en vertu des principes du Droit International moderne ?

L'avenir seul nous le dirait..., pour l'heure, nous avons à souhaiter que la question de fait reçoive une solution rapide puisqu'aussi bien, en droit, à notre avis, elle ne devrait plus se poser.

DEUXIÈME PARTIE

Les trois projets de Réforme concernant la Juridiction des Etrangers en Egypte Leur critique respective

Peut-être pourrait-on, dès le début de cette deuxième partie, nous faire une objection sur le long développement auquel nous avons cru bon de nous livrer dans le travail que nous venons de terminer. Il paraît, en effet, ne pas correspondre exactement à l'énoncé du titre même de notre thèse ; Mais, si nous avons adopté, après mûre réflexion le texte qui pourrait nous faire critiquer, c'est parce que nous avons pensé que la Juridiction des Etrangers en Egypte a été beaucoup étudiée, et que là, nous n'avions qu'à nous inspirer des autorités qui ont écrit en la matière. D'autre part, nous ne pouvions aborder l'étude des projets de Réforme récents sans donner un aperçu d'ensemble du régime créé par le

système capitulaire: la présence de plusieurs juridictions compétentes en même temps pour une seule et unique matière, sur le territoire égyptien. Sans doute, les projets eux-mêmes ont-ils été étudiés par d'autres gens plus qualifiés que nous; mais nous nous sommes proposé de les grouper ici et d'essayer de dégager de leur tout et des connaissances ainsi acquises, une directive aussi logique que possible pour proposer une solution de cet éternel dilemme posé par la présence d'Etrangers sur notre sol. Nous avons eu à cœur enfin, pour donner de l'homogénéité, de la suite à nos idées, de tracer un schéma du problème de la Juridiction des Etrangers en Egypte depuis son origine jusqu'au moment où se placent les trois projets de Réforme envisagés. Aussi bien d'ailleurs, tout travail que l'on veut rendre sérieux doit être toujours inspiré, dès l'abord, de considérations historiques. Nous ne croyons donc pas avoir encouru quelque reproche que ce soit quant à notre titre; nous croyons même avoir fait œuvre utile en rafraichissant la mémoire de ceux auxquels la question pourrait avoir quelque peu échappé.

Nous allons donc passer immédiatement à l'étude et à la critique respectives des trois projets, dans lesquels on retrouvera forcément des allusions aux régimes successifs provoqués principalement par les « Capitulations » en Egypte.

CHAPITRE PREMIER

Le Projet Cromer (1)

Une remarque s'impose dès l'entrée en matière: il a plutôt été question de travail préparatoire en vue d'un projet que d'un véritable projet, comme le cas se présentera par la suite, lors des réunions des Commissions Brunyate et Milner:

Pendant les années 1904, 1905 et 1906, Lord Cromer se consacrait très activement à la recherche de la solution du problème qui nous préoccupe nous-même aujourd'hui. Il fut amené à la rédaction de rapports très importants — rapports avantageant surtout l'Angleterre dont Lord Cromer était un National. Leur dépôt eut lieu au cours des mêmes années 1904, 1905 et 1906. Voici d'ailleurs, avec l'exposé des dispositions principales, les critiques qui peuvent s'en dégager:

Nous avons fait observer, dans notre première par-

(1) Lord CROMER. *Blue Book*, 1906.

tie, au Chapitre « Les Capitulations et les Pouvoirs Exécutif et Législatif », qu'il y avait eu des essais de formation d'Assemblées délibérantes — essais malheureux d'ailleurs et que la Grande Guerre elle-même, par la suite, devait rendre encore plus vains.

Le projet Cromer ne fait mention d'aucune modification dans la composition et les attributions du Conseil législatif égyptien et de l'Assemblée générale tels qu'avaient déjà été conçus ces deux organismes.

Cependant, on y pose la question de la création d'un Conseil séparé composé entièrement de sujets ou protégés des Puissances ayant adhéré à la conception et au fonctionnement des tribunaux mixtes. Il comprendra de 25 à 30 membres, une proportion à déterminer sera nommée par le Gouvernement Egyptien, y compris un nombre limité de ses propres fonctionnaires. La représentation dépendra surtout des intérêts locaux, la nationalité n'ayant à intervenir que pour la limitation des membres d'un même pays à un certain nombre. Ce Conseil dont le but inavoué mais très apparent cependant, est de tenir compte avant tout, des intérêts britanniques, devra être amené à légiférer selon les règles courantes de la majorité dans une Assemblée.

Celle-ci — qui n'est d'ailleurs pas nationale — ne fera, en somme que donner son avis en votant sur tel ou tel texte à promulguer, ultérieurement, par le Gouvernement Egyptien, pourvu que — et c'est là qu'apparaît très nettement l'intention anglaise — pourvu que l'assentiment de Londres soit acquis. Dès lors, la loi ainsi faite, concernera tous les Etrangers ayant des intérêts quelconques en Egypte.

Et comme la Grande-Bretagne a toujours l'intention de se bien placer, dans le but d'obtenir de nouveaux avantages possibles, et qu'elle ne veut pas, d'autre part, trop laisser apparaître son arrière-pensée, il sera décidé, d'un commun accord, entre le Gouvernement Anglais et le Gouvernement Egyptien, que toute réserve faite dans l'intérêt des sujets britanniques devra profiter aux sujets des autres Puissances.

Ces dernières seront, en somme, bénéficiaires de la clause de la nation la plus favorisée.

Mais la politique anglaise ne saurait laisser les bons endroits en dehors de sa sphère d'autorité: le Conseil n'aura pas à s'occuper de la Convention relative au Canal de Suez, Convention qui intéresse encore l'Angleterre; elle a évidemment intérêt à pouvoir contrôler ou mieux, à occuper les points importants de ce canal: on sait quels services il peut rendre en cas de conflit armé. Certes, si le souvenir de Ferdinand de Lesseps doit rester éternellement gravé dans la mémoire des Egyptiens capables de comprendre le beau rêve qu'avait fait cet ingénieur et qu'il ne devait pas voir se réaliser de ses propres œuvres, il n'en demeurera pas moins vrai que la présence des troupes britanniques subsistera également comme un signe permanent de pression politique.

Ainsi, le canal de Suez sera-t-il toujours sous la domination anglaise ? Les dispositions en vigueur seront maintenues; à cet effet, par exemple, les règlements quaranténaires, relatifs à la protection des contrées étrangères contre l'introduction des maladies par des navires traversant le canal, continueront à former l'ob-

jet de conventions diplomatiques. Quant au pays lui-même, pour se protéger contre de tels dangers, il aura recours à son Gouvernement et au Corps législatif égyptien. On est vraiment étonné d'une telle libéralité de la part de l'Angleterre ; mais elle ne saurait compter puisque rien ne se passe sans que Londres ne soit au courant.

La majorité de l'Egypte, soit par sentiment, soit par destination, ne saurait être attachée aux Anglais ; cependant, ceux-ci entendent être prédominants partout. Lord Cromer, dans son projet, voulait encore que le Gouvernement Egyptien ne put déroger aux dispositions relatives à la liberté du commerce ou aux taux des droits de douane stipulés dans toute convention commerciale conclue ou à conclure avec tout Gouvernement Etranger.

C'est là une sorte de blocage des privilèges acquis à la faveur des Capitulations, opération qui tendrait évidemment à maintenir les avantages de la Grande-Bretagne.

Cependant, celle-ci comprend bien qu'il est de toute nécessité de supprimer les juridictions consulaires, dont le rôle, aujourd'hui, à la lumière des principes du droit privé international, ne se légitime plus à l'encontre d'un Etat capable d'assurer par lui-même le fonctionnement de la justice dans l'ensemble du Pays. Mais nous lisons, sur le projet, que cette suppression ne saurait être opérée sans la création, par voie législative, de nouveaux tribunaux destinés à remplacer les précédents.

Vraiment, est-il raisonnable de proposer semblable substitution ? Quel monstre nouveau voulait alors faire enfanter l'Angleterre ? Pour nous, c'était certainement

tomber de Charybde en Scylla. C'était sans doute aggraver le mal déjà bien caractérisé.

On ne s'explique pas plus raisonnablement cette initiative grotesque que celle qui consistait à limiter les attributions du nouveau Corps législatif en matière pénale.

Sans doute, y avait-il là encore quelque précaution nouvelle de la part du Gouvernement Anglais ! Il devait d'ailleurs s'engager formellement, en même temps que le gouvernement égyptien, à ne rien changer à la législation civile et pénale du moment. Pour nous, la manœuvre ne tendait à rien moins que de maintenir, malgré des propositions trompeuses, la totalité du régime capitulaire ; en particulier, ici, les juridictions consulaires se trouvaient à l'abri de toute suppression puisque, d'un côté, tout demeurerait en l'état dans les rapports de droit privé et de droit pénal et que, d'autre part, les tribunaux des Consuls ne pouvaient disparaître sans le vote d'une loi portant création de nouveaux organes de substitution.

L'Angleterre était préparée d'avance contre toute surprise de la part du Gouvernement Egyptien ou même des Puissances intéressées.

Mais là ne s'arrête point l'artifice ; il continue pour les tribunaux mixtes.

On sait que ces juridictions sont soumises à des périodes quinquennales de renouvellement.

Le projet mentionne l'abolition de ces périodes. Aussitôt, de peur d'en avoir trop laissé faire, Londres veut que le régime actuel des tribunaux mixtes demeure en vigueur jusqu'à ce qu'il soit modifié par des lois nou-

velles votées par le Conseil et approuvées par les Gouvernements Egyptien et Britannique. Etant donné la composition du Conseil, sur lequel nous nous expliquons davantage dans une critique d'ensemble du projet, on comprend sans peine encore, l'impossibilité matérielle de toute amélioration de la Juridiction en vigueur.

Et le désir de maintenir les choses en l'état pendant fort longtemps encore, apparaît bien dans les dispositions suivantes :

Les juges en fonction dans les tribunaux mixtes auront le droit de conserver leur poste, et ils seront à la disposition du Gouvernement pour le service de tous tribunaux à établir dans l'avenir. Ces juges également seront, comme par le passé, inamovibles. Ceci, en principe, se comprend fort bien et paraît juste, mais il n'en est pas moins vrai que l'emploi dans une nouvelle formation judiciaire, de tous les juges devenus disponibles du fait d'une réorganisation quelconque, constituera forcément un empêchement, pour le Gouvernement Egyptien, dans le recrutement par une voie plus normale — celle du concours en l'espèce — des Nationaux qui doivent être appelés, par leurs aptitudes, à interpréter sainement les lois d'un Pays.

Jusqu'à présent, rien de bien avantageux pour toutes les Puissances intéressées sinon pour l'Angleterre. Celle-ci voulait encore que les langues officielles du nouveau Conseil fussent l'Anglais, le Français et l'Italien et que les opinions écrites pussent se manifester dans toutes les langues.

Cependant, les trois premières devaient être placées sur un pied d'égalité parfaite ! Evidemment, c'est tou-

jours le même but : l'Angleterre sait depuis fort longtemps que sa langue n'est pas en honneur dans le langage des affaires ; elle tient tout de même à essayer de la mettre au niveau du Français qui, par les circonstances, est devenu commun devant les tribunaux d'Egypte. Revendication bien inutile, à notre sens, et que des textes pourront consacrer, mais que les Egyptiens, dans leur cœur et par suite dans la vie de tous les jours, n'admettront jamais ! Par prudence, l'Angleterre ne voulait d'ailleurs pas revendiquer, pour elle toute seule, dans cette voie ; elle mêlait à ses manœuvres la sœur latine de la France, l'Italie. Les faits ont prouvé depuis longtemps que l'Italien, pas plus que l'Anglais, ne s'emploient couramment en Egypte.

Il n'y avait donc, dans les agissements anglais, qu'un désir manifeste de s'accrocher à la situation déjà existante et de la compliquer même davantage pour le plus grand avantage du Protectorat britannique.

Il n'était pas jusqu'au Tribunal International de la Haye qui ne dut intervenir pour trancher toute divergence d'opinion quant à l'interprétation du traité à signer par les Puissances intéressées.

Malgré tout le respect que nous devons avoir pour cette haute Juridiction, il nous sera bien permis de faire observer que la question ne saurait la concerner : si l'on veut bien réfléchir, la seule compétence possible en la matière, doit être celle du Gouvernement Egyptien lui-même. S'il s'agit en effet, de questions de droit international parce que l'Egypte est particulièrement assujettie aux intérêts de nombreuses Puissances, il n'en résulte pas moins que l'ordre public égyptien tout

entier doit entrer en jeu et est mis très bas, foulé aux pieds, sans plus de façon.

Si donc, les divers pays ayant voix au chapitre voulaient formuler leurs revendications, à notre sens, ils pourraient fort bien le faire, mais pour cela, ils devraient saisir directement l'organe représentant le Pays et sa volonté, la défense des intérêts communs. Qu'on ne parle donc plus de traité en premier lieu, qu'on parle d'abord de législation destinée à servir pour l'ensemble de l'Egypte ! Ainsi, nous serons d'accord. Hélas, nous sommes loin de ce terrain d'entente. Nous nous trouvons au contraire en présence de précautions constantes de la part de l'Angleterre dont l'intention personnelle certainement, apparaît dans cet essai d'enchevêtrement de dispositions nouvelles bien faites pour contrarier tout travail intéressant.

Etudions davantage et d'un point de vue plus général, les intentions de Lord Cromer.

Nous ne saurions nous en tenir à des critiques partielles ; maintenant que la connaissance du projet nous est acquise, réfléchissons, demandons-nous ce que la logique, le raisonnement juridique, nous peuvent faire remarquer.

Trois ordres de questions soulevées par ce projet et se retrouvant d'ailleurs avec des variantes dans les autres, apparaissent comme de nature à retenir particulièrement notre attention.

Les pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires sont chacun très gravement atteints. Nous nous sommes déjà expliqués sur ces diverses composantes de la Puissance étatique. Le Gouvernement Egyptien — c'est un fait

indiscutable — ne peut agir de sa propre initiative, et il ne pourra jamais agir tant que l'état actuel durera. Cela se comprend fort bien.

Quant aux lois dont le pays peut être appelé à subir les effets, il faut que nous nous livrions à une sérieuse discussion des idées de Lord Cromer. Celui-ci aurait voulu aboutir à un système de dualité législative : d'un côté le corps déjà existant, d'un autre une formation à base de recrutement étranger.

Ce dernier qualificatif seul, suffit à diriger le débat qui surgit sur la valeur pratique d'une telle organisation ; il sape complètement le projet d'édifice précautionneusement établi par les Anglais.

De peur d'une confusion quelconque dans l'esprit de ceux qui veulent bien nous suivre, nous tenons à préciser que c'est bien sur le mot « étranger » que nous nous appuyons ici pour discuter. Nous ne voulons pas aborder la discussion du bicamérisme et du monocamérisme en droit constitutionnel ; nous tenons simplement à montrer la grossière erreur de droit — sans doute volontaire — mais contrôlable par les faits de tous les jours : le Gouvernement britannique sait et a toujours su quelles étaient les difficultés que créaient, quant à l'Egypte, la présence, sur son territoire, d'éléments quelconques extra-nationaux — il comprend fort bien également que le Gouvernement Egyptien ne peut aplanir la plupart de ces difficultés qu'en ayant le libre usage de son autorité bienveillante. Mais il se dit aussi que, dans cette dernière hypothèse, c'est toute son hégémonie, le fruit de son Protectorat qui est appelé à disparaître. Il ne

trouve rien de mieux, pour supprimer cette éventualité, que de vouloir sacrifier toute initiative viable par la mise en travers du Corps législatif normal, de celui que tout Pays doit avoir de par la « volonté nationale », d'une formation hétérogène dans laquelle tous les sentiments se seraient sans doute agités pour le plus grand profit de l'Angleterre qui, ainsi, arriverait certainement à diriger les débats et à imposer, par la suite, sa manière de voir au Gouvernement Egyptien. Et ce, d'autant plus que le Corps législatif national n'aurait pas été généralement d'accord avec la nouvelle formation. Il devait s'en suivre de nombreux conflits insolubles, traînant lamentablement, empêchant toute amélioration, mais permettant aux fonctionnaires anglais accrédités dans les milieux officiels d'agir à l'avantage de leur Gouvernement.

D'après ce projet, nous remarquons qu'il y a d'ailleurs de très nombreux fonctionnaires prévus comme législateurs ; cette conception est absolument contraire à tous les principes modernes de représentation nationale.

On ne peut d'ailleurs pas savoir exactement quelle aurait été la mission des membres des deux Corps législatifs et leurs pouvoirs respectifs ! On remarque dans le projet, qu'on procèdera à l'élection des membres du nouvel organisme, en tenant compte de la représentation des intérêts ; les élus seront donc des délégués des groupes économiques dont le but apparaît comme devant être d'entraver toute réforme pouvant porter préjudice à l'ensemble de ceux qu'ils représentent, et par conséquent dont la préoccupation constante sera de s'opposer à tout essai d'unification de la part du Corps législatif

égyptien. Un exemple frappant et que nous avons déjà cité, dans notre première partie, aurait été sûrement celui de la modification des impôts en vue d'une incidence plus conforme à la situation économique de chacun des contribuables éventuels.

La présence d'un Corps législatif étranger aurait donc été plus néfaste que bonne. Il s'agit aujourd'hui pour l'Egypte d'apporter par ses textes législatifs, un changement complet au régime actuel. Les intérêts anglais sont en opposition constante avec cet acte dont le bénéfice se ferait cependant sentir, sous peu de temps, dans l'ensemble du Pays.

Les deux projets successifs que nous allons encore étudier sont un rappel constant du mauvais vouloir, de la pensée très nette de l'Angleterre.

Elle s'est manifestée de la même façon en ce qui concerne le pouvoir judiciaire. Sous prétexte de tenir compte des intérêts étrangers en Egypte, la Grande-Bretagne proposait encore des modifications ridicules dans l'organisation de la Justice; rien d'homogène, rien qui ne corresponde à une conception raisonnable de la question n'était proposé !

Pour si divers et profonds que puissent être les attachements au sol égyptien des nombreuses personnes qui ne sont pas de notre nationalité, il n'en est pas moins vrai qu'ils se sont, dans l'ensemble, agrégés au Pays lui-même. Leur ampleur est manifeste et les tribunaux mixtes font certainement ressortir, par les affaires qui s'y plaident, la preuve de cette importance.

Raison de plus pour soutenir — non pas comme le voulait Lord Cromer, la création de nouveaux tribu-

naux — mais au contraire la fusion, à plus ou moins brève échéance des « tribunaux mixtes » et des « tribunaux indigènes » pour arriver à la consécration de tribunaux nationaux.

Cette opération n'empêcherait point le Gouvernement Egyptien de tenir compte des droits acquis par les magistrats étrangers et de les traiter honorablement jusqu'à extinction de leur nombre, d'accord en cela avec leur Gouvernement respectif. Mais nous n'hésitons pas à dire qu'il était possible, dès 1904, et à plus forte raison aujourd'hui, de songer à un recrutement national, à la nomination par la voie du concours de juges de nationalité égyptienne. On aurait même pu tenir compte, étant donné la délicatesse et la complication des problèmes de droit international pour l'Egypte, d'aptitudes spéciales en la personne des candidats aux fonctions envisagées.

C'est d'ailleurs une question d'éducation professionnelle qui se pose; il n'est pas d'Ecole de Droit respectable, de nos jours, où l'on n'enseigne les principes du Droit international sur la valeur desquels beaucoup d'auteurs demeurent sceptiques ! Il faut croire, cependant, que le développement de cet enseignement doit correspondre à des résultats pratiques. Certes, le mouvement d'idées modernes se révèle d'une telle intensité qu'il est sûrement difficile d'arriver à en couler toutes les conséquences dans un moule juridique parfait. Admettons que, pour le moins, c'est l'expression d'une bonne volonté à l'égard de l'ensemble des intéressés qui se manifeste dans les principes de droit dont on essaie de se servir pour formuler la règle qui doit lier le juge, en tout cas, l'initier à une solution possible. Il y aura

bien aussi la part du bon sens et de l'équité qui restera assez grande dans l'esprit du magistrat égyptien. Celui-ci, malgré sa nationalité, se souviendra qu'il y a quelques principes au-dessus de la question de race, et son cœur et sa raison devront lui assigner une considération attentive à l'égard des humains dont le sang n'a sans doute pas la même origine que le sien, mais dont la vie est aussi précieuse que celle des ressortissants de l'Égypte.

Et d'ailleurs, c'est ce qui a lieu, généralement, dans les pays modernes.

L'avocat, de même, doit se dévouer à la cause de tout Etranger. Son rôle est peut-être plus délicat, dans la préparation du dossier d'une affaire que celui du juge dans la rédaction de la sentence. Sans doute, à ce titre, doit-il faire preuve de qualités, doit-il même quelquefois se spécialiser pour pouvoir donner de meilleurs conseils. Le cas se présente pour l'Égypte et rien n'empêche, semble-t-il, que l'avocat soit d'une nationalité quelconque. Le seul obstacle qui puisse arrêter l'exercice d'une telle profession, en territoire étranger, c'est la langue, obstacle qui s'est constamment rencontré pour l'Égypte et les projets de Réforme de la Juridiction concernant les Etrangers.

Actuellement, et il en était déjà ainsi en 1904 — le Français est très employé dans le monde des affaires, surtout au Palais de Justice. S'il devait être substitué une langue quelconque à celle en usage, il faudrait que ce fut, non pas l'Anglais, mais l'Égyptien (1).

(1) La langue égyptienne a un caractère propre : Elle est bien d'origine arabe, mais en diffère comme le Français se distingue du latin. A ce titre,

naux — mais au contraire la fusion, à plus ou moins brève échéance des « tribunaux mixtes » et des « tribunaux indigènes » pour arriver à la consécration de tribunaux nationaux.

Cette opération n'empêcherait point le Gouvernement Egyptien de tenir compte des droits acquis par les magistrats étrangers et de les traiter honorablement jusqu'à extinction de leur nombre, d'accord en cela avec leur Gouvernement respectif. Mais nous n'hésitons pas à dire qu'il était possible, dès 1904, et à plus forte raison aujourd'hui, de songer à un recrutement national, à la nomination par la voie du concours de juges de nationalité égyptienne. On aurait même pu tenir compte, étant donné la délicatesse et la complication des problèmes de droit international pour l'Egypte, d'aptitudes spéciales en la personne des candidats aux fonctions envisagées.

C'est d'ailleurs une question d'éducation professionnelle qui se pose; il n'est pas d'Ecole de Droit respectable, de nos jours, où l'on n'enseigne les principes du Droit international sur la valeur desquels beaucoup d'auteurs demeurent sceptiques ! Il faut croire, cependant, que le développement de cet enseignement doit correspondre à des résultats pratiques. Certes, le mouvement d'idées modernes se révèle d'une telle intensité qu'il est sûrement difficile d'arriver à en couler toutes les conséquences dans un moule juridique parfait. Admettons que, pour le moins, c'est l'expression d'une bonne volonté à l'égard de l'ensemble des intéressés qui se manifeste dans les principes de droit dont on essaie de se servir pour formuler la règle qui doit lier le juge, en tout cas, l'initier à une solution possible. Il y aura

bien aussi la part du bon sens et de l'équité qui restera assez grande dans l'esprit du magistrat égyptien. Celui-ci, malgré sa nationalité, se souviendra qu'il y a quelques principes au-dessus de la question de race, et son cœur et sa raison devront lui assigner une considération attentive à l'égard des humains dont le sang n'a sans doute pas la même origine que le sien, mais dont la vie est aussi précieuse que celle des ressortissants de l'Égypte.

Et d'ailleurs, c'est ce qui a lieu, généralement, dans les pays modernes.

L'avocat, de même, doit se dévouer à la cause de tout Etranger. Son rôle est peut-être plus délicat, dans la préparation du dossier d'une affaire que celui du juge dans la rédaction de la sentence. Sans doute, à ce titre, doit-il faire preuve de qualités, doit-il même quelquefois se spécialiser pour pouvoir donner de meilleurs conseils. Le cas se présente pour l'Égypte et rien n'empêche, semble-t-il, que l'avocat soit d'une nationalité quelconque. Le seul obstacle qui puisse arrêter l'exercice d'une telle profession, en territoire étranger, c'est la langue, obstacle qui s'est constamment rencontré pour l'Égypte et les projets de Réforme de la Juridiction concernant les Etrangers.

Actuellement, et il en était déjà ainsi en 1904 — le Français est très employé dans le monde des affaires, surtout au Palais de Justice. S'il devait être substitué une langue quelconque à celle en usage, il faudrait que ce fut, non pas l'Anglais, mais l'Égyptien (1).

(1) La langue égyptienne a un caractère propre : Elle est bien d'origine arabe, mais en diffère comme le Français se distingue du latin. A ce titre,

Nous acceptons volontiers le maintien d'un dialecte dont les termes paraissent rendre service à ceux qui en ont besoin dans leurs relations d'intérêts, mais nous ne voyons pas pourquoi on irait jusqu'à essayer d'implanter des mots nouveaux, des expressions juridiques nouvelles dans un Pays qui a déjà les siens et les siennes et qui n'en désire surtout l'emploi que dans les cas où Etrangers et Nationaux se verront obligés de faire appel à l'interprétation de la loi nationale par les juges appartenant à la Nation.

Cette question de langues a revêtu un tel caractère, ces dernières années, qu'elle s'est trouvée intimement liée aux projets Brunyate et Milner, projets sur lesquels nous aurons davantage à dire en raison de leur peu d'ancienneté et de l'intérêt qu'on doit leur trouver en les rattachant au terrain sur lequel l'Angleterre est en train d'évoluer depuis ces dernières années, en particulier depuis le commencement de 1927.

Il est certain que — toutes proportions gardées le problème peut se comparer à celui qui est soumis depuis fort longtemps à la sagacité des diplomates et des jurisconsultes internationaux : on a toujours eu à subir des périodes de changement d'opinion, de choix quant à la langue diplomatique. Le Français a généralement pris la place prépondérante. Mais là, il s'agissait non seulement de rapports internationaux, mais encore de questions qui seront toujours — à moins qu'il n'y ait

c'est une langue nationale ; elle convient particulièrement à un Peuple tel que le nôtre.

plus de Nations, ce qui ne nous paraît guère possible — des questions d'ordre international.

Nous avons au contraire l'espoir de voir l'Égypte enfin délivrée de toute entrave à l'intérieur, avec un Gouvernement à l'abri de toute influence immédiate et dans ce cas, le pays aura encore sans doute des rapports internationaux, mais la question dont nous nous occupons aujourd'hui, ne sera plus d'ordre international comme elle l'est malheureusement encore, après les grands événements de ces dernières années, après les grands changements dans la politique internationale.

CHAPITRE II

Le Projet Brunyate

Le projet que nous laissons, préoccupa les Puissances jusqu'en 1914, mais il n'eut pas la portée qu'on aurait pu tout d'abord lui attribuer.

La guerre affreuse, la Grande Guerre dont toutes les parties du monde ont eu à souffrir, avait jeté l'oubli, semblait-il, sur la question du régime juridique des Etrangers en Egypte. A l'heure même où l'Europe principalement, était sur le point de subir les plus grandes atteintes du fléau, à l'heure où des hécatombes d'hommes allaient s'y produire avant le signal de l'armistice, à ce moment, un grand voile de deuil s'annonçait d'un côté et semblait entraîner la chute du rideau qui paraissait recouvrir le malheureux problème.

La politique anglaise, sans doute absorbée auparavant par ailleurs, se révélait avec plus d'intensité dès 1917. Le 24 mars de la même année, une Commission

des Capitulations créée par décision du Conseil des ministres d’Egypte devait se réunir en vue de l’étude des réformes que comportait la disparition éventuelle des Capitulations.

Elle comprenait :

S. E. Youssouf Wahba Pacha, Ministre des Finances ;

S. E. Adly Yeghen Pacha, Ministre de l’Instruction Publique, 1^{er} Ministre par la suite ;

S. E. Abdel Khalek Saroit Pacha, Ministre de la Justice ;

Lord Edward Cecil, Conseiller financier ;

Sir William Brunyate, Conseiller judiciaire ;

M. James Haines, Conseiller au Ministère de l’Intérieur ;

M. Francis Laloë, vice-président de la Cour d’Appel Mixte ;

M. Eduardo Piola Caselli, Conseiller sultanien.

Sir William Brunyate a fait fonction de commissaire-rapporteur.

Lord Edward Cecil a été remplacé pendant plusieurs mois par l’honorable M.-R. Lindsay, sous-secrétaire d’Etat au Ministère des Finances, et il lui fut ensuite substitué, au mois de novembre 1917, Sir William Brunyate, Conseiller judiciaire, qui a assumé l’intérim des fonctions de Conseiller financier, tandis que M. Sheldon Amos, Conseiller à la Cour d’Appel indigène, se trouvait appelé à siéger à la Commission, en qualité de Conseiller judiciaire par intérim.

Pendant la période de juillet à novembre, M. Piola

Caselli étant en congé, on mit à sa place M. Cator, Conseiller à la Cour d'Appel Mixte.

M. J. Wathelet, secrétaire-avocat du Conseiller judiciaire, a été nommé aux fonctions de secrétaire général.

La Commission se mit au travail dès le 5 avril 1917.

Sa composition fortement britannique, son rapporteur de nationalité anglaise, nous font déjà augurer de l'issue des délibérations ! Elle tint cinquante-sept séances jusqu'à la fin de l'année, et continua à maintenir, à peu près, cette fréquence pendant 1918. Ce n'est d'ailleurs qu'au début de cette année-là que la presse mit le public au courant des travaux de la Commission. Celle-ci, en raison de la grandeur de la tâche à accomplir, avait procédé à la nomination de sous-commissions, notamment pour les matières suivantes :

1° Code pénal; 2° Modifications à introduire dans la loi sur la faillite en vue de son application aux non commerçants; 3° Marques de commerce; 4° Fraudes commerciales; 5° Bureau de publicité immobilière et livres fonciers; 6° Propriété collective ou commune des villageois; 7° Révision des règlements administratifs; 8° Administrations locales; 9° Réforme du Contentieux de l'Etat.

Dès les premières séances, la Commission discuta la question de la révision de tous les règlements administratifs dont l'état incomplet et défectueux provient surtout de l'existence du régime capitulaire en Egypte.

Elle reçut des réponses à un questionnaire envoyé aux différentes parties de l'Administration et renvoya l'étude à une sous-commission.

Les administrations locales à réorganiser, la protection de la propriété collective des villageois, les questions fluviales, l'irrigation des terres retinrent son attention.

Ce fut sans doute un grand mouvement d'idées qui s'effectua dès 1917, dans les diverses séances provoquées par la mise en discussion du projet Brunyate. Mais dans quel intérêt, vraiment, cet effort intense eut-il lieu ? Nous avons peine à croire que ce fut à l'avantage de l'Egypte et des nombreux Etrangers qui résidaient et résident encore sur son sol : La Commission n'avait aucun caractère international ; officiellement, les Puissances intéressées n'ont pu qu'en ignorer l'existence ; l'empreinte de l'autorité anglaise se révèle partout dans l'organisation en question.

Nous verrons les sérieuses critiques que formulèrent divers organes à propos des dispositions proposées par S. William Brunyate. Celui-ci se sentit d'ailleurs obligé de préciser, par une lettre rendue publique, son point de vue en la matière. Il s'y livre, comme nous nous en rendrons compte, à une habile discussion qui laisse cependant ressortir le but poursuivi, but essentiellement politique, et qui n'est autre que la visée impérialiste anglaise, par excellence.

Essayons d'abord de nous assimiler les principaux éléments de ce projet. Ce qui nous intéresse au premier chef, c'est l'organisation judiciaire ; sur elle, doit rouler, surtout, notre discussion ; mais, pour mieux marquer à propos de cette organisation, les intentions anglaises, nous nous expliquerons quelque peu, ici, encore, sur l'organisation législative et le rôle que devait être appelé à jouer l'Exécutif, dans les conditions envisagées.

Sir William Brunyate avait l'intention de faire procéder à la création de deux Chambres pour composer le Parlement égyptien: L'une aurait dû avoir, comme membres, des députés dont les attributions se seraient bornées à un rôle purement consultatif.

L'autre — le Sénat — aurait été recrutée par nomination et par élection.

Le premier mode de recrutement devait comprendre les Ministres égyptiens, les Conseillers Anglais et les hauts fonctionnaires du Gouvernement britannique en Egypte. D'autre part, le nombre de membres à élire était fixé à 45, dont 36 Indigènes et 15 Etrangers.

La combinaison aboutissait à ceci: la majorité des décisions issues de ce Parlement devait inéluctablement être prononcées en faveur des idées anglaises.

Les lois auraient été applicables et aux Etrangers et aux Egyptiens. Au cas d'urgence, le Sénat seul pouvait agir:

Tout se révèle anglais dans ce projet, et l'esprit et le texte: L'Exécutif est réduit au silence. Le Législatif n'a qu'à se plier aux exigences de l'Angleterre.

*
* * *

Passons de suite à l'étude de l'organisation judiciaire:

Ce qui importe d'abord, dans ce résumé, c'est la classification des matières, classification destinée à délimiter la compétence du tribunal saisissable. Ici, nous avons plaisir à constater que l'on a voulu mettre à part certaines questions de statut personnel; par voie de consé-

quencée, quant aux Musulmans, les « Mehkémehs Chariehs » étaient maintenus, mais on supprimait les « Méglis Hasbys », autre juridiction spéciale à l'Égypte, statuant sur les questions de tutelle et de curatelle.

Nous nous sommes déjà suffisamment expliqué à ce sujet; nous répèterons simplement que nous pensons, étant donné la diversité des religions en territoire égyptien et des principes juridiques qu'elles comportent, qu'il est d'un élémentaire respect de conviction de laisser les choses en l'état, puisqu'aussi bien les Étrangers ne peuvent être lésés en la matière, le seul point de vue culturel pouvant déterminer les personnes en contestation à s'adresser au juge du statut personnel.

Dans leurs litiges, les non-musulmans auraient pu s'adresser, comme par le passé, aux Conseils de Communautés religieuses. Mais, malgré la religion, les questions de tutelle et de curatelle tombaient dans la compétence de juridictions à créer.

Devant ces nouveaux tribunaux, le justiciable devait avoir le droit d'être jugé selon les règles de son statut personnel.

Ainsi donc, au lieu d'apporter une simplification au fonctionnement de la justice, alors en vigueur — et toujours existante — S. W. Brunyate voulait laisser subsister une partie des juridictions religieuses actuelles, et d'autre part, confier à des juges nouveaux le soin de s'en référer au statut personnel de tel ou tel plaideur. Il y a là certainement une idée qui se défend en droit privé international; que ce soit en France ou en Angleterre, dans certaines questions embarrassantes, le magistrat appelé à se prononcer se servira, s'il le peut, des

principes qu'il a dû apprendre pour connaître des contestations concernant les Etrangers.

Mais pourquoi revenir sur cette question épineuse des religions et ne pas décider purement et simplement, d'autre part, que les théories à la base du droit privé international, telles qu'on doit les enseigner dans les Ecoles de Droit du monde entier, seront applicables?

Cependant, en dehors du statut personnel et les restrictions y apportées, on prévoyait la création de tribunaux unifiés devant englober l'entière compétence des juridictions consulaires, mixtes et indigènes ainsi que celle des commissions administratives.

Ces organismes nouveaux, destinés à l'élaboration de la Justice, devaient se répartir de la façon suivante, avec des lieux assignés :

Une Cour suprême au Caire. Quatre Cours d'appel ; une dans la ville précédente et les trois autres respectivement à Alexandrie, Mansourah et Assiout.

Huit tribunaux de centre (tribunaux analogues aux tribunaux départementaux en France), quatre avec siège dans les villes précédemment citées ; les autres à Tantah, Zagazig, Béni-Souef et Louxor (ou Kénéh).

On voulait de plus — ce qui ne fait que compliquer l'organisation en vue — des tribunaux de moudirieh, dans les chef-lieux de gouvernorat ou de moudirieh (1).

Le projet comprenait également des tribunaux de markaz (2).

(1) On peut comparer, très imparfaitement d'ailleurs, et au point de vue administratif, le moudirieh au département.

(2) Rappelle quelque peu l'arrondissement en France.

La Cour suprême, véritable hybride en l'espèce, devait pouvoir statuer non seulement en droit mais encore, dans certaines conditions, en fait. Ses décisions, si l'affaire avait été en état de recevoir jugement, l'auraient emporté définitivement.

Un pouvoir de surveillance étendu aux Cours et Tribunaux devait en outre lui être reconnu et elle était appelée à exercer une action disciplinaire par rapport aux magistrats en exercice sur le territoire égyptien.

Au civil, les Cours d'appel devaient statuer sur les affaires dont les tribunaux de centre auraient déjà connu. De plus, elles étaient prévues pour former des Cours d'assises, en matière criminelle; il y aurait eu, à cet effet, quatre Conseillers d'appel dont le vote partagé ne pouvait que bénéficier à l'accusé aussi bien quant aux faits, que pour le quantum de la peine.

En ce qui concerne les autres tribunaux, la compétence apparaissait comme beaucoup moins simple:

Les tribunaux de centre auraient eu à se prononcer, au civil, sur toutes matières dont les tribunaux de markaz ne devaient pas eux-mêmes connaître.

En matières civile et pénale, les appels des tribunaux de moudirieh se seraient évacués devant ces tribunaux de centre.

Enfin nous trouvons l'idée du juge unique à la base de l'organisation des deux dernières juridictions.

Un juge-délégué du tribunal de Centre, se serait occupé des affaires concernant le tribunal de moudirieh, dans les limites suivantes: au civil, jusqu'à L. E. 200 et au pénal pour les infractions en dehors de la compétence de la Cour d'assises; les peines maxima auraient comporté trois ans de prison.

L'appel des décisions civiles et pénales des tribunaux de markaz et la surveillance générale de ceux-ci devait concerner les tribunaux de moudirieh.

Un juge était appelé à siéger au tribunal de markaz et à se prononcer, au civil, jusqu'à L. E. 50 et au pénal à concurrence de trois mois d'emprisonnement, excepté en matière de vol où la peine pouvait aller jusqu'à six mois. L'amende était fixée à L. E. 20 au plus.

Voici, en vérité, un essai de dissémination de la Justice, des organismes à prévoir pour la rendre. Sans doute y a-t-il à tenir compte, dans une tentative quelconque de réorganisation du système judiciaire égyptien des différences très marquées qui existent dans l'état d'esprit des justiciables ! Mais pourquoi ne pas appliquer purement et simplement les idées qui découlent des conceptions modernes de la justice, et pourquoi ne pas laisser de côté les questions qui peuvent éveiller la susceptibilité des plaideurs ; en l'espèce, le seul obstacle qui nous apparaisse comme sérieux et dont les auteurs du projet se sont d'ailleurs préoccupés est le statut personnel.

Cela posé, nous ne voyons pas clairement la raison pour laquelle on prévoyait un échelonnement aussi varié à la base de l'organisation judiciaire nouvelle. On voulait, d'autre part, déterminer les phases de la Procédure criminelle :

Un juge d'instruction aurait eu à intervenir au cas d'enquête préliminaire. L'instruction contre inconnu, le classement de l'affaire, l'interrogatoire de l'accusé, sa déposition comme témoin faisaient l'objet de considérations particulières. Le Procureur général et les mem-

bres du Parquet, ne devaient rien avoir de commun avec les magistrats; ils auraient été rattachés administrativement au Ministère de la Justice, et nous savons d'autre part que l'Angleterre y avait et y a encore de nombreux fonctionnaires.

Pour représenter le Parquet devant les tribunaux de markaz, on prévoyait un officier de police judiciaire. Il aurait connu, dans certaines limites, du flagrant délit.

La citation directe, devant les tribunaux inférieurs de répression, par le plaignant, même s'il ne voulait pas se porter partie civile, était possible.

Il faut remarquer, dans ce projet, la mention de garanties judiciaires en faveur de l'Etranger; ayant en cette qualité, est-il dit froidement, le droit à un traitement privilégié, on lui accordait la faculté d'exiger que toute affaire civile ou pénale de nature à le concerner fut déférée à un Magistrat étranger ou à une chambre composée en majorité de juges étrangers. Dans le cas d'une Cour d'assises, on prévoyait, au moins la composition par moitié.

L'inculpé étranger aurait pu exiger que les instructions criminelles contre lui fussent dirigées par un magistrat de nationalité étrangère.

Les mandats d'arrêts et de perquisition devaient faire l'objet de dispositions particulières, quant à cet Etranger.

On trouvait aussi, dans ce projet, des mesures de faveur très nettes: Le mot « étranger » surgissait à chaque instant dans la lecture. Il revêtait une telle imprécision, à notre avis, qu'on est presque tenté de croire que S. W. Brunyate l'aurait volontiers confondu

avec le mot « anglais ». C'étaient des dispositions exorbitantes de l'ensemble du droit égyptien, on les mettait en avant, on voulait les instaurer, telles de nouvelles Capitulations dans le Pays.

On voyait fort bien à la tête de tous les tribunaux et Cours des magistrats étrangers, plutôt qu'Egyptiens.

Et la Commission des Capitulations, sans aucune honte, n'hésita pas à se prononcer, au cours de ses séances, pour la majorité des propositions qui lui étaient faites. Elle alla même jusqu'à admettre le principe du choix du tribunal par l'accusé en matière pénale, laissant ainsi toujours posée la question de l'ordre public en Egypte, donnant certainement aux gens de mauvaise foi, la possibilité de se mettre plus facilement à l'abri des mesures de justice.

La Commission a bien voulu reconnaître que les garanties à accorder aux Etrangers se présentaient comme suffisantes !

Elle a consacré quelques séances à l'étude épineuse et délicate de la compétence de juridiction des nombreux patriarcats, vicariats, rabbinnats en Egypte. La question religieuse s'est donc encore posée, elle n'a pas reçu de solution et pour cause ! Elle demeurera longtemps entière, nous ne ferons que le répéter.

Enfin, comme si le projet avait dû vraiment être mis à exécution, quelques séances firent l'objet de l'étude des moyens d'organisation du personnel et des locaux des tribunaux à créer, ainsi que des règlements à adopter pour le cadre et la carrière de la magistrature nouvelle.

Le Barreau d'Egypte était aussi à réorganiser, on

voulait — et nous n'y serions pas opposé — arriver à une fusion des deux catégories existant encore, ne plus constater de différence entre Etrangers et Egyptiens au point de vue professionnel.

Un Conseil de l'Ordre auprès de chaque Cour d'appel, avec délégation dans les tribunaux de centre aurait contrôlé ses membres.

L'obtention du titre d'avocat devait dépendre surtout des diplômes dont le titulaire doit être généralement pourvu dans les Pays modernes.

Nous avons signalé, dès le début de notre exposé : la création de sous-commissions. Elles fonctionnèrent. Au point de vue pénal, on s'y préoccupa des questions qui avaient déjà été discutées dans un Comité siégeant au Ministère de la Justice.

Quant au Code de procédure civile, on s'inspira beaucoup des travaux déjà exécutés avant guerre en vue d'une révision.

L'idée de bien préciser une affaire quelconque, de la rendre claire et compréhensible aux juges qui auront à en connaître, a constitué le fil conducteur des délibérations. A cela, nous ne saurions qu'apporter notre entière approbation.

Mais nous sentons l'influence anglaise apparaître nettement dans la proposition de rattachement aux tribunaux de fonctionnaires ayant comme les « registrars », certains pouvoirs juridictionnels. La conception en soi nous paraît excellente ; le seul danger — nous craignons toujours quelque moyen détourné pour agir aux lieux et place de l'Egypte — c'est que le « registrar » ne soit autre qu'un fonctionnaire britannique.

A seule fin d'essayer de simplifier dans cette partie de la Procédure, il était question de revenir sur les obstacles présentés au fonctionnement de la justice par l'exclusion de la déposition soit de la partie elle-même, soit des personnes qui peuvent en dépendre.

On voulait même — dans une très bonne intention, semble-t-il — introduire des réglementations comportant, le cas échéant, des sanctions pénales, pour empêcher les parties d'égarer le tribunal dans la connaissance des faits du litige.

De cette façon, une procédure expéditive aurait été mise en train dans les affaires au sujet desquelles le défendeur ne se serait pas élevé fortement contre les prétentions de l'adversaire.

Les sous-commissions ne furent d'ailleurs pas seules à émettre des avis: on fit appel au concours de gens éclairés du monde de la Magistrature, du Barreau, de la Banque, du Commerce. Leur réponse retint l'attention de la Commission. Celle-ci avait fait distribuer deux questionnaires, l'un portant sur le Crédit Foncier, l'autre ayant trait aux obligations civiles et commerciales.

Soixante-huit questions relatives au Crédit Foncier en général, aux hypothèques conventionnelles, au gage immobilier, aux privilèges, à la procédure d'exécution immobilière furent soumises à ce que l'on peut appeler l'expression de l'opinion publique, c'est-à-dire aux gens qui, par leurs occupations quotidiennes, sont aux prises avec les difficultés résultant d'une législation aussi disparate.

La Commission reprit l'examen des deux projets de loi pour l'institution des bureaux uniques de publicité

immobilière et pour la création des livres fonciers dont on s'était déjà occupé en 1903. La question du bureau unique de publicité s'imposait à l'attention de la Commission dès l'instant où certains tribunaux devaient faire l'objet d'une fusion.

C'étaient là des réformes possibles et souhaitables et qui entraînaient la révision du service des actes notariés, la recherche d'une méthode simple et offrant des garanties en vue de l'immatriculation dans les livres fonciers à venir, enfin des mesures à prendre pour faciliter la mutation des propriétés immobilières à suite de succession.

La sous-commission qui a eu à s'occuper de ces diverses questions constata que, dans les projets de loi, on ne tenait pas suffisamment compte de la délimitation des parcelles de terrain et des difficultés relatives au recrutement du personnel nécessaire à l'application des réformes. On se basait à cet effet, sur les registres des tribunaux mixtes.

Quant aux obligations des commerçants, il fut question en général du maintien du régime spécial et privilégié que les Codes de commerce ont consacré et pour lesquels d'ailleurs ils semblent avoir uniquement été faits.

La considération de précédents anglais, de certaines législations modernes, des idées même émanées de juristes éclairés; enfin et surtout les conditions spéciales dans lesquelles se trouve le Pays, la nécessité d'une réforme, tous ces facteurs ont amené la Commission à déclarer que le régime spécial des obligations commerciales ne paraissait plus avoir de raison d'être, que l'on

pouvait, sans inconvénient, rattacher, mélanger les dispositions du Code de Commerce en la matière au droit privé et englober ainsi les commerçants avec les non commerçants, les questions autres que celles des « obligations » devant continuer à faire l'objet de lois spéciales.

Encore que l'assimilation du commerçant au non-commerçant paraisse aujourd'hui possible sur le terrain des obligations, nous savons que ce n'est pas sans de sérieuses objections qu'on aura demain à considérer le simple particulier dans ses devoirs à l'égard de ses créanciers, dans les mêmes conditions que celui qui accomplit des actes de commerce. Ce que l'on appelle en France, par exemple, la déconfiture civile, gagnerait certainement à être réglementé à l'instar de la faillite en droit commercial. La publicité, en l'espèce, peut donner de très bons résultats dans une liquidation générale judiciaire des biens du débiteur. Mais il y a de sérieuses précautions à prendre, pour cette liquidation, dans un Pays tel que la France; à plus forte raison, devra-t-on faire preuve d'une grande prudence à la veille de changer toute la législation civile des obligations en Egypte.

Il faut éviter de froisser les gens titulaires d'intérêts si divers, en territoire égyptien, il faut tenir compte, en la matière, des principes du droit privé international, s'inspirer surtout des nombreuses leçons que donnent tous les jours les rapports de Pays à Pays, de leurs Nationaux entr'eux. Les Etrangers, en général, ne s'opposeraient sans doute pas à un essai d'unification en l'espèce, mais il ne faudrait pas non plus faire intervenir, comme il en a été question, la plupart des dispo-

sitions du système anglais de la faillite, sans faire appel aux indications d'autres législations!

C'est d'ailleurs en raison de la situation politique de l'Egypte que la Commission a déclaré vouloir prendre en examen les précédents du droit britannique pour combler les lacunes et remédier aux déféctuosités du droit actuel sur l'ensemble du territoire égyptien! C'est là une manifestation très nette de partialité qui ne fait pas du tout honneur à l'Etat dont l'influence cherche à persister encore sur le Pays!

La plupart des lois spéciales, en dehors des « obligations », telles que celles sur le chèque, le billet à ordre, la lettre de change furent étudiées, durant les travaux de la Commission, par de nombreuses personnes qualifiées en la matière. Un questionnaire, à cet effet, avait été distribué, il se rapportait aux réformes déjà approuvées par plus de trente Puissances au Congrès International de la Haye en 1910 ainsi qu'au système anglo-saxon codifié en 1882 dans le « Bill of Exchange Act ». Sans doute les réponses au questionnaire furent-elles unanimes à reconnaître que le régime alors en vigueur nécessitait des modifications importantes; sans doute les dites réponses démontrèrent-elles que leurs auteurs ne restaient pas attachés à la législation des Pays dont ils étaient les ressortissants. Mais elles ne mentionnaient certainement pas de façon formelle le désir de s'en rapporter purement et simplement au droit anglais pour codifier en Egypte!

Ce n'est pas davantage dans cet esprit que l'on devrait essayer d'amorcer des réformes pour régler les marques de commerce, les fraudes commerciales, les sociétés, etc.

Si les organes importants du Pays dépendent des Etrangers, nous ne voyons pas pourquoi on voudrait les faire dépendre d'abord de l'Angleterre. Notre point de vue est très net; des réformes nationales sur la base du respect des droits des Etrangers, mais non pas des réformes anglaises.

*
* *

La publication des travaux de la Commission était suivie attentivement; en avril 1918, déjà, divers journaux en faisaient état. La *Gazette des Tribunaux Mixtes* ouvrait ses colonnes aux opinions diverses qui avaient à se manifester. C'est ainsi que dans son numéro du 10 janvier 1919, paraissaient des considérations très importantes sur le Barreau mixte et la Réforme. On lisait notamment: (1)

« Le Conseil de l'Ordre a immédiatement décidé l'impression du Mémoire ».

Et de fait, le « Mémoire du Barreau pour la défense de ses droits », apparaît dans le même numéro de la *Gazette des Tribunaux Mixtes*.

Dès le début, on rappelle la formation de la « Commission des Capitulations », formation que nous avons nous-même mentionnée; il semble en être fait un grief en ces termes:

« A la dite Commission, aucun représentant du Barreau ne fut admis, bien que les réformes projetées se rapportassent principalement à l'organisation judi-

(1) *Gazette des Tribunaux mixtes d'Egypte*, 10 janvier 1919, p. 19.

ciaire, et que la consultation du Conseil de l'Ordre sur les « projets de lois » fut expressément prévue par l'article 208 du Règlement Général Judiciaire.

M. le Bâtonnier Mercinier avait cependant reçu de la part de S. W. Brunyate, l'assurance que la Commission s'adresserait elle-même directement au Conseil de l'Ordre « pour tout ce qui toucherait spécialement à l'organisation même du Barreau ».

Et nous lisons plus loin que « le Conseil de l'Ordre a estimé en sa séance du 24 août 1918, que « sans connaître la loi qui doit constituer la charte des nouvelles juridictions et fixer la situation qui y sera faite au Barreau Mixte actuel, il lui est impossible d'apprécier tout projet de règlement du futur Barreau ».

Et c'est, en quelques lignes, l'amorce très nette des divers reproches à développer dans le Mémoire, à la suite de la publication des travaux de la Commission :

« Nous pûmes alors nous rendre compte, non sans émoi, que par les « réformes » que comporterait la disparition éventuelle des Capitulations, l'on n'entendait point seulement réorganiser ce que la disparition des Capitulations désorganiserait nécessairement; mais, bien plus, l'on songeait d'abord à instaurer subitement dans le Pays toute une législation nouvelle, en toutes matières, même celles civiles et de commerce auxquelles les Capitulations étaient demeurées les plus étrangères, et, en même temps, donner à la législation élaborée une orientation nouvelle, se détachant de l'ordre de choses établi dans le Pays de si longue date, et qui était conforme, d'ailleurs, à l'esprit des lois régissant la plus grande partie de l'Europe.

Nous fûmes aussi particulièrement sensibles à cette autre constatation que parmi les modifications projetées, il en existait de vitales concernant le statut organique du Barreau futur, telles que la fusion des deux Barreaux actuels Mixte et Indigène, la création d'un Conseil de l'Ordre unique pour les deux Barreaux auprès de chaque Cour d'appel, la constitution d'un Barreau spécial auprès d'une Cour Suprême qui serait elle-même à créer ».

Les idées groupées à la fin de l'introduction du Mémoire sont également à reproduire. Elles résument à peu près notre propre manière de voir :

« Nous comprenons aisément que les Gouvernants de l'Egypte, soucieux d'y assurer la meilleure administration possible de la Justice, se préoccupent de substituer au régime des Capitulations, une organisation judiciaire et une législation uniformes pour tous les habitants du territoire.

Mais atténuer ou même faire disparaître les inconvénients pouvant résulter de la diversité des juridictions subsistants en Egypte à raison du système capitulaire, ce n'est pas nécessairement saper à sa base la législation existante tout entière, et ce, là même où cette législation a servi jusqu'ici de fondement à l'organisation financière, économique et commerciale.

Un changement si radical porterait atteinte aux droits acquis et spécialement aux intérêts des Etrangers, dont il est impossible de méconnaître l'importance considérable dans le Pays. Ces intérêts ont pris pour point de départ l'état de choses législatif établi et les garanties qui en résultaient.

Nous n'aurions donc point songé à nous émouvoir des nouvelles réformes entreprises si les applications pratiques qu'on en projetait ne semblaient contenir à l'encontre de nos intérêts personnels et de ceux dont nous avons la défense, une double menace, tant au point de vue de l'organisation judiciaire proprement dite qu'au point de vue de l'organisation législative. »

Dans ces quelques phrases, il y a, dès le début, une expression prêtant à confusion pour quelqu'un qui n'est pas averti. Nous savons ce que l'on doit entendre par « les Gouvernants de l'Egypte » !

C'est la cause de tout le mal actuel et passé qui réapparaît ainsi ! Souhaitons que le mal lui-même ne se prolonge pas longtemps ! Souhaitons d'avoir effectivement des Gouvernants égyptiens.

Le *Mémoire* offre alors le développement des deux points dont nous venons d'achever la lecture dans l'introduction ; c'est d'ailleurs la critique du projet :

L'organisation judiciaire comprend particulièrement la question importante des langues, ou plus exactement de :

« La langue qui sera parlée devant les nouveaux tribunaux ».

L'unification des tribunaux en Egypte, et les garanties judiciaires en faveur des Etrangers, les privilèges auxquels ils ont droit — paraît-il — sont en quelque sorte les préliminaires de l'explication. Nous suivons alors rapidement les phases du régime capitulaire pour aboutir au fonctionnement de l'organisation judiciaire actuelle. Jetons plutôt les yeux sur le *Mémoire* :

« Il semble, dans l'esprit du projet, que les tribunaux futurs, qui connaîtront des affaires où un Etranger sera

partie, auront la même organisation que nos tribunaux mixtes actuels, avec cette seule différence que les juges étrangers qui les composeront ne seront point proposés par leurs Gouvernements respectifs, mais directement choisis et nommés par le Gouvernement Egyptien lui-même, et il semble que ces nouveaux tribunaux exerceront la juridiction pénale qu'exercent actuellement, vis-à-vis des Etrangers, leurs Consulats nationaux.

Les Capitulations seront abolies, mais le principe des garanties capitulaires ne disparaîtra pas.

Et il ne pouvait du reste en être autrement pour que le projet de réformes fut viable.

Les Capitulations, en effet, ne furent point le fruit d'une génération spontanée, ni le résultat d'une conquête imposée par la force, car l'histoire n'autorise point une semblable conception; mais, poussant leurs racines dans les différentes profondeurs de race, de religion et de mœurs, les Capitulations furent un traité librement consenti entre l'Occident et l'Orient pour servir de statut aux Occidentaux hors chrétienté, en leur conservant le bénéfice de l'application de leur loi nationale.

L'institution des tribunaux mixtes de la Réforme fut en 1876, une dérivante du principe capitulaire adapté à l'Egypte en raison de sa situation juridique toute spéciale.

L'administration de la Justice y fut dévolue, en ce qui concerne les Etrangers, en toutes matières autres que celles de statut personnel et pénales, à un corps de magistrature international ».

C'est là une constatation de ce qui s'est passé, mais non une explication en vue du maintien, actuellement,

d'un régime contraire aux événements. Nous lisons encore :

« L'Egypte, en effet, est de tous les Pays capitulaires, celui qui est le plus essentiellement cosmopolite. Les Etrangers de toutes les nationalités y sont innombrables et y ont de graves intérêts engagés.

De tout temps, leur activité s'est exercée dans toutes les branches et elle s'est étendue à toutes les localités du territoire, si bien qu'ils sont aujourd'hui soudés à la charpente même du Pays et qu'ils font partie intégrante de son organisme social ».

Ici, un renvoi nous ramène à quelques douze ans en arrière, à l'époque du projet de Lord Cromer.

Celui-ci, est-il dit, « n'hésitait pas à recommander comme le seul organisme législatif susceptible de correspondre aux besoins du Pays, et véritablement représentatif des habitants de l'Egypte, un Conseil international, en majeure partie élu ».

Nous savons ce qu'il faut croire, à notre sens, d'une telle conception. L'Angleterre le sait mieux que nous encore, parce qu'elle connaît davantage le fond de sa pensée ! Un Conseil international, veut dire surtout : un organe à la dévotion de la Grande-Bretagne !

Le Mémoire donne alors la justification de l'évolution qui s'est produite : la collaboration des divers éléments étrangers, de plus en plus importante :

« Le Commerce, la Banque, l'Industrie, l'Agriculture, les carrières libérales, les fonctions publiques, doivent leur essor, leur développement ou leur existence aux Etrangers. Quand ceux-ci ne centralisent pas entre leurs mains les principaux éléments de l'activité sociale

égyptienne, comme en matière de finances, ils y participent dans une très large part.

C'est là, d'ailleurs, ce qui explique pourquoi les juridictions mixtes qui pouvaient avoir à l'origine un caractère d'exception, se sont trouvées par la force des choses devenir l'expression la plus représentative de la Justice du Pays même ».

L'auteur de ces mots ne va pas cependant jusqu'à soutenir qu'il s'agit d'une Juridiction de droit commun comme cela a été soutenu par ailleurs ! (1) Mais peu s'en faut. Il continue ainsi :

« Ce sont elles qui ont, avec la collaboration étroite du Barreau mixte, créé le véritable statut judiciaire du Pays et fixé son statut législatif. Par là, nous voulons simplement rappeler le caractère nettement cosmopolite du Pays, et mettre une fois de plus en lumière ce fait indéniable qu'il faut compter avec l'élément étranger si l'on veut faire, en Egypte, une œuvre législative utile et durable ».

Nous nous associons à ce point de vue, mais cette œuvre législative utile et durable est à créer de par la Volonté nationale et non pas de par la manifestation des diverses autorités étrangères, principalement celle de l'Angleterre.

Un deuxième renvoi à cet endroit nous apprend l'avis d'un juge espagnol près les tribunaux mixtes sur cette question vraiment intéressante de la juridiction mixte :

« ...Il y aurait toujours, est-il écrit, une Justice mixte.

(1) V. p. 49.

» Vous parlez quelque part de l'organisation judiciaire de la Lybie, de la Tunisie et du Maroc; mais il n'y a aucune assimilation possible entre ces Pays, qui ne comportent qu'une Justice italienne, espagnole ou française, et l'Egypte où les différentes Puissances à traité forment presque de petits Etats dans l'Etat.

» ...Pour ne prendre que l'exemple d'Alexandrie, comment les tribunaux égyptiens pourraient-ils assurer la distribution d'une justice commune à la population cosmopolite de cette ville, qui comprend 30.000 Hellènes, 20.000 Italiens, 5.000 Français, etc., tous plus ou moins mêlés à la vie commerciale? »

Nous avons eu nous-même à faire observer, au cours de notre thèse, que la plupart des Puissances avaient aboli le régime découlant des Capitulations dans les Pays où elles avaient à assurer le fonctionnement de la Justice.

Nous ne comprenons pas fort bien la distinction à laquelle veut se livrer M. E.-G. de Herreros, juge espagnol précité.

A notre avis, par exemple, la comparaison avec la Tunisie ne porte pas pour deux raisons: d'un côté, parce que ce Pays comporte cependant de nombreux éléments étrangers, surtout Italiens, comme chacun sait. La France doit d'ailleurs tenir compte de la présence de ces Etrangers sur le territoire tunisien. D'un autre côté, l'assimilation de la Tunisie par la Puissance dont elle dépend actuellement, s'est faite de telle façon qu'il n'y a rien de commun avec la manière à la fois indirecte et discutable dont l'Angleterre a toujours fait preuve à

l'égard de l'Égypte, et la façon d'opérer correcte et franche dont les Français se sont montrés constamment soucieux à l'égard de la Tunisie.

C'est toute la colonisation de ce Pays qu'il faudrait revoir ici et mettre en parallèle avec l'établissement du Protectorat Anglais sur l'Égypte. Le cadre ne le permet point; au surplus, cette dernière a manifesté un sentiment national qu'il serait difficile de retrouver par ailleurs en Tunisie. Ce n'est pas uniquement par la force qu'on arrive à soumettre complètement les gens; la discipline française, en l'espèce, paraît toujours avoir impressionné plus favorablement ceux auxquels elle devait s'adresser que l'application blessante de la politique britannique.

*
* * *

Dans le Mémoire, après cette longue entrée en matière sur l'organisation judiciaire, surgit alors la question des langues.

Nous trouvons l'idée du maintien, étant donné « la logique et la force des choses », du Français.

« C'est dans cette langue, lit-on, que depuis plus d'un quart de siècle, plaident tous les avocats inscrits au Barreau mixte, soucieux d'un côté de s'assurer la saine compréhension des intérêts qu'ils ont mandat de défendre devant les magistrats, et suivant aussi, d'un autre côté, pour la plupart, l'expression toute naturelle de leur propre culture.

Ces avocats demeureront les mêmes pour continuer la défense des mêmes intérêts, quels que soient les nouveaux tribunaux à instituer. Ce n'est pas, en effet, une

nouvelle Egypte que l'on peut substituer tout d'un coup à l'ancienne, c'est la même qui continue, et ce seront donc les mêmes parties qui s'adresseront aux mêmes avocats pour plaider les mêmes procès.

Ces avocats ne seront aptes à plaider qu'en Français.

Or, l'on voudrait, par une loi, décréter que ce sera la langue anglaise qu'ils parleront à bref délai!

De par la loi, il faudra donc, — pour nous placer seulement ici au point de vue du Barreau, — que tous les avocats mixtes actuellement professant en Egypte s'improvisent brusquement orateurs en Anglais ou bien qu'ils voient leur carrière brisée ».

La langue anglaise, nous l'avons vu, a été admise par décret en 1905, dans les tribunaux judiciaires. La faculté de l'employer — chacun le sait en Egypte — est telle que jusqu'à ce jour, il est très peu d'Egyptiens qui parlent couramment l'Anglais et que rares sont les avocats, en dehors de ceux de nationalité anglaise (au nombre de dix en juillet 1917), capables de prononcer une plaidoirie dans la langue britannique.

Le Mémoire porte d'ailleurs une attaque très nette contre les propositions dénuées de toute base pratique et faites par les dix avocats précités. Ceux-ci vont jusqu'à soutenir « que la tradition française n'existe pas en Egypte ».

Ou bien, en l'occurrence, ces Messieurs sont aveugles, ou bien, bercés de douces illusions, ils voient déjà l'hégémonie anglaise s'étendre sur l'ensemble du Pays, la manière britannique se glisser dans les mœurs, les habitudes des habitants!

Il y a environ une dizaine d'années que ceci a été conçu; nous croyons bien que rien n'a été changé à la réalité des choses, réalité qui ne correspond pas du tout aux idées des dix juristes anglais.

Il est compréhensible que dès 1919, les avocats du Barreau mixte n'aient pas voulu se plier à des exigences linguistiques aussi marquées, et le Mémoire est conçu, ainsi, dans cette intention:

« Plaider dans une langue, ce n'est pas cela, c'est la posséder à fond, c'est la parler et l'écrire avec aisance, c'est penser et sentir dans cette langue, et c'est surtout avoir reçu dans cette langue la formation juridique qui résulte tant de l'éducation universitaire que de la pratique ».

« A cet égard, lit-on en note, il faut reconnaître que la base même de la formation intellectuelle et juridique de l'élite du Pays, est une base latine.

Et si la langue française a pu, en fait, insensiblement remplacer dans nos prétoires la langue italienne pour exprimer des idées juridiques communes, l'expression des mêmes idées en une langue qui leur est entièrement étrangère se heurterait le plus souvent à des impossibilités ».

Le Barreau ne pouvait et ne devait pas non plus s'astreindre à pratiquer une nouvelle langue juridique. Il se défend de plus de vouloir placer la question sur un terrain politique et revient sur la situation gouvernementale de l'Egypte, en s'exprimant de la façon suivante:

« Nous ne sommes point sans concevoir, d'ailleurs, que les Gouvernants, voulant donner à l'Egypte une

orientation conforme à sa situation politique, veuillent aussi y instaurer de plus en plus l'usage de la langue anglaise.

» Mais il faut pour cela qu'une évolution s'accomplisse et cette évolution ne peut être que l'œuvre du temps et le fruit de moyens patients et méthodiques ».

On comprend mieux ici, avec la note en renvoi, la portée de la méthode française et sa supériorité sur les manœuvres anglaises :

« Cette œuvre, est-il écrit, la France l'a accomplie, par ses savants et par ses maîtres.

» Ses nombreuses écoles, religieuses, ou laïques, ont formé des générations qui, sans elles, auraient manqué de cette base essentielle, primordiale de la civilisation : l'Enseignement.

Aujourd'hui encore, ses établissements d'éducation occupent une place prépondérante ».

C'est par Décret que l'on a voulu implanter la langue anglaise, c'est par la persuasion et l'éveil de l'affinité des sentiments, la recherche du beau, de l'instruction que l'on a fait aimer la langue française.

Sans doute, le Mémoire est-il de notre avis en la matière puisqu'on peut y relever ceci :

« Nous concevrions tout autrement la propagation de la langue anglaise parmi les institutions judiciaires futures ; déjà la jeunesse du Pays apprend l'Anglais, de nouvelles générations s'organisent en conformité des destinées politiques à venir ; il suffira de répandre davantage l'enseignement de la langue anglaise et d'intensifier les moyens de son expansion pour que cette langue devienne insensiblement la langue universelle du

Pays, après sa langue naturelle qui est l'Arabe (1). Ce jour-là, on parlera l'Anglais devant les tribunaux comme on y parle aujourd'hui le Français».

Nous n'avons guère confiance dans cette façon de voir. Toute l'évolution du Pays tend à la controuver.

D'ailleurs, il est spécifié de plus, d'après un haut fonctionnaire anglais, M. H.-J. Boyd-Carpenter, les piètres progrès que fait l'étude de la langue anglaise en Egypte :

« Tandis que les résultats en Anglais causent la plus grande inquiétude, on ne constate guère d'amélioration dans les autres matières, sauf la géographie et le Français ».

Il est certain, en effet, qu'une brusque pression ne peut donner lieu à aucun goût en la matière; le Français s'est introduit insensiblement, a même pris la place de l'Italien de façon progressive. Si les Anglais se sentent capables de suivre le même chemin, où la patience et la bonne volonté devront accompagner chacun de leur pas, qu'ils essaient de le faire! Qu'ils tâchent donc de nous amener à apprécier ce que jusqu'à présent nous n'avons guère pu aimer! Mais qu'ils ne viennent pas essayer de détruire le sentiment national auquel nous nous sentons attachés profondément.

* *

Ainsi, sommes-nous à peu près d'accord avec le Barreau mixte sur la question des langues.

Il n'en est peut-être plus autant en ce qui concerne la

(1) Nous avons fait remarquer que la langue égyptienne est différente de l'Arabe. V. p. 101.

fusion des deux Barreaux mixte et indigène. La divergence de vue, ici, provient de ce que nous pensons qu'il est possible, sous peu, de n'avoir que des barreaux égyptiens chacun, avec un Conseil de l'Ordre national, alors que le Mémoire émet l'avis suivant :

« Vouloir réaliser cette fusion dans le sens d'un amalgame complet des deux éléments étranger et indigène dans tous les actes de leur vie judiciaire, c'est vouloir aller beaucoup trop loin d'un coup.

Nous concevons très bien que les deux Barreaux soient unifiés dans le sens qu'ils ne forment plus qu'un seul Barreau égyptien soumis aux mêmes lois et règlements. Mais la vie organique de chaque collectivité doit rester distincte, et il est essentiel que les avocats étrangers continuent à relever d'un Conseil de l'Ordre de leur choix, élu par eux.

Lorsque pendant près d'un demi-siècle, les deux Barreaux sont, par la force des choses, et à raison de l'organisation même du Pays, restés étrangers l'un à l'autre, exerçant chacun leur activité dans une sphère distincte, on ne peut leur demander brusquement, et d'un jour à l'autre, de ne plus former qu'un seul corps.

Les mentalités ne sauraient fusionner d'un coup lorsque les traditions sont différentes ».

Le Mémoire revient alors sur la question des langues :

« En cet ordre d'idées aussi bien que pour la question des langues judiciaires, l'évolution doit se faire d'elle-même, préalablement à toute brusque réglementation.

» Et ce n'est que dans le fonctionnement même de l'organisation judiciaire nouvelle que les avocats des deux Barreaux apprendront à se mieux connaître ».

La langue peut se comparer en effet à un axe autour duquel gravite tout le problème. Puisque, pratiquement, le choix s'est porté sur le Français, acceptons tout au moins pour l'instant, cette solution et travaillons à essayer d'élaborer des codes nationaux, écrits en langue égyptienne, inspirés des principes des deux catégories de Codes actuellement en vigueur.

L'avocat étranger, s'il veut suivre l'évolution, ne sera pas gêné par le Gouvernement qui pourra lui laisser, à son choix, la possibilité de se faire inscrire à un barreau local ou la faculté, tout en demeurant en Egypte, de faire figurer son nom au tableau d'un barreau étranger; le Conseil de l'Ordre local ayant cependant droit de surveillance dans les deux cas.

Pour si bizarre que puisse paraître la proposition, il n'en est pas moins vrai qu'elle se défend : la profession d'avocat, comme celle de médecin, doit sans doute comporter des règles. Il est des Pays qui n'acceptent pas des Etrangers pour exercer soit en qualité d'avocat, soit en qualité de médecin, à l'intérieur de leurs frontières.

L'Egypte ne peut aller jusque-là; mais ses lois, si elles sont bien conçues, comporteront les dispositions voulues et nécessitées par l'état de fait, dans lequel elle se trouve. Dès lors, un avocat étranger à l'Egypte y connaîtra cependant ses obligations, son diplôme d'autre part, lui donnera le droit d'exercer; son habileté et ses aptitudes aidant, il tâchera de se créer une situation. Rien ne l'empêchera de se grouper avec ses confrères étrangers pour la défense de leurs intérêts communs. Les Gouvernements modernes adhèrent généralement aux vues des groupements lorsqu'ils savent se faire valoir, les législateurs actuels eux-mêmes reconnaissent

de plus en plus, sous des formes diverses, les associations, les collectivités.

On ne peut donc dire que les intéressés seront sans défense dans l'organisation nouvelle.

La création d'une Cour Suprême préoccupe également le Barreau mixte. On sait que le projet comportait des dispositions particulières, à ce sujet. Elles sont commentées de la façon suivante et nous nous associons à ces observations, dans leur ensemble :

« Le Barreau serait diminué et se sentirait profondément atteint, si l'admission par devant la Juridiction la plus haute du pays, celle à laquelle on voudrait conférer des pouvoirs si étendus, devenait un privilège en faveur de quelques-uns, soit par l'effet de la nationalité à laquelle ils appartiennent, soit pour d'autres raisons similaires contraires à l'égalité.

» L'avocat, en effet, n'est pas et ne saurait jamais devenir un fonctionnaire : sa profession est libre, et doit rester indépendante.

» Que des garanties de moralité et des conditions d'expérience soient exigées au seuil de la barre de la plus haute Juridiction du pays, comme doivent en présenter déjà tous ceux qui sollicitent accès à cette belle carrière, rien de plus normal, de plus nécessaire même.

» Mais ces garanties présentées, ces conditions remplies, l'avocat ne doit pas trouver la route barrée par des obstacles étrangers à son propre mérite, contraires même à sa dignité ».

On comprend tout le bien que l'on peut penser d'un corps régulateur du droit ; ce corps étant appelé à rendre

de très grands services. Aujourd'hui, les faits sont d'une telle variété qu'ils mettent souvent le juge selon le droit en présence d'une impasse.

Dans ces conditions, nous sommes d'accord avec M. le professeur Morin d'après son livre: « La Révolte des faits contre le Code »; mieux vaut, semble-t-il, songer à l'installation d'une Cour Suprême de Justice avec le pouvoir, non pas de juger toujours en fait, mais d'analyser les éléments divers de la cause.

S'il se produit alors que nulle part, dans le droit, la question de fait ne puisse se retrouver, la Cour sera capable de le dire et de formuler une règle d'équité en attendant la règle de droit du législateur. Elle sera ainsi peut-être moins tentée de se livrer à de la casuistique juridique, avec laquelle la franchise est bien loin de cadrer.

Tant vaudrait-il donc avoir une Cour Suprême Egyptienne, dont le but serait de contrôler l'application du droit en vigueur sur le territoire et éventuellement de provoquer l'élaboration de nouveaux textes législatifs. Un tel corps aurait des magistrats nationaux, recrutés au concours et les avocats près cette Cour devraient être recrutés parmi les Egyptiens et uniquement parmi ceux pourvus de titres suffisants.

Ce Corps aurait d'autant plus d'utilité, à notre sens, que la réorganisation législative, en Egypte, s'impose; il serait ainsi mis souvent à contribution pour tâcher d'arriver à une construction homogène de la manière selon laquelle le droit égyptien devrait être interprété.

Le Mémoire se préoccupe d'ailleurs, dans une

deuxième partie, du point de vue législatif. Là, ce sont des phrases qui paraissent pleines de bon sens :

« Les intérêts de toutes sortes engagés en Egypte ont pris pour base la législation existante. C'est ainsi que les contrats se sont noués, que les sociétés se sont fondées et que les entreprises diverses ont été organisées.

» Comment concilier tout cela avec un changement immédiat et radical? Ici, encore l'évolution envisagée doit s'accomplir lentement, par voie de progressions successives, et non par l'abrogation de toute la législation actuelle et la mise en vigueur d'une législation neuve essentiellement différente ».

Cependant, voici qui ne saurait convenir à notre propre manière de voir, parce que sur ce terrain, nous sommes partisans d'une suppression radicale et non pas de mesures provisoires :

« Ce n'est que là où la révision des Capitulations laisse un vide que nous concevons la nécessité de le combler, mais pour l'ensemble des matières civiles et commerciales le progrès ne peut se réaliser qu'avec le temps et au fur et à mesure que l'expérience en démontre la nécessité ».

Il faut tenir compte du passé certainement, reconnaître que :

« L'Egypte possède déjà une législation en fonctionnement sur la base de laquelle, depuis près d'un demi-siècle, s'est bâtie sa vie économique et sociale. Le Commerce, le Crédit, l'Industrie, tout cela est organisé en base des codes en vigueur auxquels les mœurs se sont adaptées »,

On doit également prendre en considération les éléments très divers intéressant le Pays et devant par conséquent avoir voix au chapitre des réformes, comme le mentionne le Mémoire :

« Déjà, alors que les Capitulations rendaient la moindre réforme si difficile à réaliser, les changements minimes qui ont pu, ces dernières années, être apportées à nos codes (par le fonctionnement de cet organisme adéquat, l'Assemblée Législative Mixte), ont assuré un progrès des plus sensibles dans l'administration de la Justice ».

Mais cela n'empêchera pas la présence d'une Assemblée nationale délibérante, le fonctionnement d'un organisme égyptien pour le vote des lois égyptiennes.

Et puisque les avocats d'Egypte, de par leur rôle de jurisconsulte, de notaire, d'avoué, de défenseur ont contribué à l'interprétation pratique des lois en vigueur, le meilleur égard que l'on puisse avoir pour eux, c'est de s'inspirer de leur précédent et de tâcher de leur faciliter la tâche en simplifiant ce qui, actuellement, ne présente qu'incohérence et ne provoque que des inégalités choquantes de nature à aigrir les caractères, à diviser les habitants, étrangers et nationaux.

La signature du Mémoire en défense par 329 membres du Barreau contribue évidemment à donner une signification très caractéristique de l'état d'esprit dans lequel il a été conçu et adopté.

Les intérêts que comporte la profession y sont défendus avec âpreté. Il ne faudrait pas cependant que le souci d'une telle défense provoqua une opposition trop

forte à un changement reconnu depuis longtemps nécessaire en Egypte.

* * *

Nous savons que Sir William Brunyate devait lui-même exprimer ses opinions, en réponse au Mémoire, dans une lettre rendue publique et à la fin de laquelle il eut l'idée de souligner le caractère personnel de son écrit de la façon suivante :

« En vous soumettant ces observations, en une langue judiciaire autre que celle dont la Commission fait usage, je préciserai davantage que j'écris en mon propre nom et non pas pour la Commission ».

Ceci est vraiment difficile à qualifier, mais nous ne pouvons nous empêcher de faire remarquer que le Français servait aux délibérations de la Commission ! On pensera ensuite ce que l'on voudra.

La lettre en question contient cinq points :

Dans le premier point, à ce fait que le projet de loi d'organisation judiciaire n'avait pas été communiqué au Conseil de l'Ordre, S. W. Brunyate trouve pour toute excuse, l'impossibilité de communiquer le document dont il prétend ne pas avoir la paternité, à quelqu'un en dehors de la Commission.

2° La crainte formulée par certains de voir disparaître la langue française comme langue judiciaire, retient également l'attention du Conseiller. Après avoir fait remarquer que les langues anglaise et française sont mises sur le même pied, à ce point de vue, il déclare, sans aucune hésitation que la première est destinée à

remplacer la deuxième comme *lingua franca* des communautés étrangères en Egypte.

Et soutenant que dans le monde des affaires sa langue se développe rapidement, S. W. Brunyate concède cependant que le progrès a été des plus lents dans les milieux judiciaires non égyptiens. Il se permet alors d'avoir des doutes sérieux sur la valeur générale des principes juridiques français sous prétexte que ceux-ci ne seraient pas traduisibles en une autre langue.

Nous serions heureux de savoir s'il serait plus aisé de trouver, non pas une traduction, mais simplement une interprétation complète de l'énorme et inconsistante coutume britannique. S. W. Brunyate n'est embarrassé de rien en général. Peut-être le serait-il quelque peu dans ce cas !

3° Quant au Barreau de la Cour Suprême projetée, il paraît faire une concession en estimant qu'il est préférable d'avoir recours à l'exemple de la Cour de Cassation en France pour l'organiser.

Il estime, d'autre part, qu'un certain contrôle est nécessaire pour l'admission à ce Barreau et comme il doit penser que la composition de la Cour Suprême ne sera pas telle que les intérêts anglais ne s'y puissent soutenir effectivement, il a hâte d'ajouter qu'il approuve un tel contrôle à exercer par la Cour.

Il est nécessaire, à son avis, de faire appel aux personnes les plus en vue des Barreaux mixtes et indigènes actuels pour la création du nouvel organisme, faute de quoi le projet serait nécessairement voué à un échec.

Sans doute approuvons-nous cette manière de voir dans son ensemble. Quant au recrutement des membres

eux-mêmes nous nous en tenons à notre point de vue national.

4° Il s'attache à faire ressortir que les propositions de réforme paraissent concorder avec les avis formulés par les divers intéressés.

Mais si la situation établie alors révélait déjà un besoin sérieux de modifications, il est fort probable que — pas plus qu'à l'heure actuelle — on n'avait pas uniquement le désir de voir apparaître les réformes auxquelles S. W. Brunyate fait allusion.

5° Enfin, interprétant à sa façon la question de la réglementation du Barreau, il veut se proclamer le défenseur de ses intérêts, il va jusqu'à soutenir que son rôle à l'égard des avocats, doit être celui de « protecteur naturel » avec la majorité des collègues de la Commission !

Il désire d'ailleurs pouvoir donner une large publicité aux travaux de la sous-commission nommée pour examiner les droits du Barreau.

Celui-ci, touché au vif par une nomination faite en dehors de ses membres, n'a pas du tout accepté cette manière de voir.

En dernier lieu, S. W. Brunyate déclare que, la grande guerre finie, des problèmes urgents devant se poser, il tenait à les faire régler, dans la mesure du possible, par accord entre les divers intérêts en cause ; il ajoute qu'il n'en connaît point de sérieux qui ne soit représenté au sein de la Commission.

C'est un appel enfin à la confiance du public dans les efforts dont nous connaissons déjà la signification et la portée !

Cette note devait provoquer une argumentation, point par point, de la part d'un avocat au Barreau mixte et particulièrement sur le peu de clarté des idées émises et soutenues. La réplique est ainsi conçue : Nous essayons d'ailleurs de commenter à notre tour : (1).

1° Il y a du mystère autour du projet de loi d'organisation judiciaire et « les appréhensions conçues pour tout ce qui est mystérieux sont des plus naturelles » écrit l'auteur de l'article.

On ne sait, en effet, à quoi s'en tenir exactement sur tous les sous-entendus qui se glissent dans l'exposé de S. W. Brunyate.

2° Mystère encore autour de la langue judiciaire à choisir définitivement puisque l'on veut bien mettre sur un même pied l'Anglais et le Français, « pour autant que cela concerne la Commission des Capitulations ».

Qu'arrivera-t-il par la suite ? Lisons plutôt :

« En admettant comme reconnu que, dans un avenir plus ou moins éloigné, l'Anglais soit destiné à remplacer le Français comme *lingua franca* en Egypte, pourquoi nous livrer à des calculs sur la rapidité ou sur la lenteur de ce « processus » ?

Et comme S. W. Brunyate prend à témoin la publicité en anglais pour soutenir que sa langue se développe, c'est aussitôt un argument plein de bon sens qui vient le confondre :

« Mais étant donné qu'il s'agit d'organisation judiciaire, ne sont-ce pas les besoins de ces milieux qu'il faut

(1) *Gazette des Tribunaux mixtes d'Egypte*, 10 février 1919.

considérer, plutôt que des annonces commerciales faites en langue anglaise, sans doute parce que destinées à une clientèle britannique » ?

La différence de conception au point de vue juridique entre des peuples de race latine et des peuples de race saxonne donne fort bien à comprendre — mieux peut-être que ne le voudrait S. W. Brunyate — les raisons pour lesquelles l'Anglais ne saurait guère convenir à la traduction des principes de droit actuellement en honneur en Egypte :

« Pour ce qui est de l'impossibilité de formuler en Anglais des principes juridiques français, malgré leur valeur générale, la préface du commentaire du projet du Code Pénal élaboré par la Commission des Capitulations, en fournit le meilleur aveu. »

Il est peut-être bon de rappeler ici que le Barreau n'a point parlé de l'impossibilité de traduire en une langue « autre que le Français » les principes latins (très traduisibles en Italien par exemple), mais seulement de leur non-traduisibilité en Anglais.

Quant à dire que la lenteur du « processus » susdit serait due à ce que jusqu'ici aucune mesure n'aurait été prise pour rendre possible l'audition des litiges en langue anglaise, on ne saurait vraiment en convenir.

C'est depuis plus de douze années que la langue anglaise est une des langues judiciaires.

Si celle-ci avait été tant soit peu usitée, il est plus que certain que les mesures nécessaires (un interprète par tribunal auraient été depuis longtemps prises, avec les frais que cela aurait comporté, certes sans importance aucune pour le budget de l'Etat ».

3° La composition de la Cour Suprême n'étant guère précisée, il y a lieu d'être hésitant pour se prononcer sur des questions de détail. Il est certain cependant que le Barreau actuel aurait pu donner son avis en la matière. C'est dans ce sens que se prononce l'auteur de la réplique à S. W. Brunyate.

4° Ici, celui qui écrit fait apparaître la question législative sous un jour lumineux ; il reprend l'évolution par laquelle l'Egypte a dû passer et montre, en quelques mots, le chemin à parcourir, le nettoyage auquel on doit se livrer pour ne plus subir les incohérences d'un système qui craque de partout à l'heure actuelle, mais dont on doit tenir compte pour formuler le droit nouveau ; voici d'ailleurs les termes employés à ce sujet :

« Ce n'est pas contre l'opportunité d'améliorer certaines parties de la législation en vigueur ou de combler certaines lacunes qu'elles accusent, que l'on s'insurge.

C'est contre la répudiation systématique et en bloc de cette législation, sous laquelle, pourtant, l'Egypte a vécu et prospéré pendant presque un demi-siècle.

Que l'on organise d'une manière efficace la propriété immobilière, que l'on assure efficacement la propriété industrielle, que l'on réprime pénalement le fléau de l'usure, voilà, par exemple, ce que le Pays et le Commerce réclament, ce qu'il est nécessaire de faire dans les circonstances actuelles, puisque cela aurait été également nécessaire même si les circonstances n'avaient pas changé.

Mais ce n'est pas là une raison pour se laisser entraîner par les circonstances à changer, sans nécessité, toute la législation civile, commerciale, pénale.

En dehors des matières spéciales sur lesquelles, même avant les derniers événements, le Pays, le monde des affaires réclamaient des améliorations législatives, la suppression des Capitulations ne peut, ne doit comporter que la réglementation des matières devant, comme conséquence de cette suppression, rentrer désormais dans la législation générale, applicable aux Etrangers comme aux Indigènes.

Et si le monde commercial, lorsqu'il a été interpellé par la Commission des Capitulation, a pu manifester un large besoin de réformes, c'est, précisément, parce qu'il n'a été appelé à formuler son avis que sur des matières restreintes et spéciales, celles-là même où tout le monde est d'accord pour solliciter une législation nouvelle ou complémentaire ».

5° L'intérêt du Barreau préoccupe enfin le contradicteur de S. W. Brunyate. Il fait remarquer que de toute manière le Barreau n'est pas assez pris en considération.

Constamment, au cours des points en réponse à ceux du Conseiller britannique, nous trouvons, à la fin, cette interrogation significative et qui a pu faire réfléchir S. W. Brunyate : « Où est le malentendu ? » C'est qu'en effet, s'il peut y avoir du flottement dans l'élaboration de textes nouveaux au point de vue judiciaire, il faut en rechercher la cause du côté anglais.

S. W. Brunyate s'était prononcé en terminant sa lettre de fort étrange façon sur la publicité à donner aux articles concernant les travaux de la Commission :

Il se prétendait gêné par les éditeurs, mais avait pro-

testé de son désir de faire les choses très ouvertement, son adversaire lui réplique avec esprit :

« Il est vraiment dommage que, d'une part, la disette gouvernementale de papier, aient laissé cet amour à l'état platonique !

Quant au mérite pour les membres de la Commission des Capitulations d'avoir réglé d'urgence et le plus souvent possible à l'unanimité les problèmes qui devaient devenir urgents sitôt après la Victoire, nul ne saurait le contester, tout en observant que le mérite aurait été encore plus grand si ce travail avait pu avoir lieu au grand jour et d'un accord unanime avec tous les intéressés.

Et ce n'est qu'à cette condition que la confiance publique dans les efforts de la Commission n'aurait pu faire un seul moment défaut ».



La Gazette des Tribunaux Mixtes d'Egypte, précédemment mentionnée portait aussi dans ses colonnes, non seulement les textes que nous venons d'analyser, mais encore un article intitulé : « Le point de vue du Barreau », et sur lequel nous allons concentrer notre attention. Au début, cette phrase qui n'est point nouvelle quant au fonds tout au moins :

« Le premier problème à résoudre est celui des langues judiciaires ».

C'est alors un essai de discrimination fort louable et une réponse à la façon de voir de S. W. Brunyate sur les difficultés surgissant lorsqu'on veut traduire des principes juridiques français en Anglais :

« Pour nous, ce problème dépasse la simple question de langue : plaider devant les nouveaux tribunaux en Français ou en Anglais, ce n'est pas se servir de l'une ou de l'autre de ces langues pour exprimer les mêmes idées, mais c'est aboutir par la force des choses à l'expression d'idées différentes.

Par là, il ne faut pas entendre que les principes du droit français soient radicalement intraduisibles en Anglais, ce qui serait, selon Sir William Brunyate, de nature à susciter des doutes sérieux sur la valeur générale de tels principes ; mais il n'en faut pas moins admettre quand même que se servir de la langue anglaise pour traduire les principes du droit français demeure difficile et vain.

Difficile, car une infinité de concepts latins et de modalités de procédure n'ont point leur équivalent dans la législation anglaise et n'y correspondent à rien, telle la saisie conservatoire ou l'opposition au jugement par défaut, pour ne prendre que ces exemples sur mille... »

Nous assistons ensuite à la venue progressive des principes de droits actuels dans le Pays :

« Notre législation en vigueur a emprunté, pour la solution des conflits particuliers en Egypte, cet ensemble de règles que des cerveaux latins ont proposées et qui ont fini, après des siècles d'évolution, par trouver leur expression impérative et précise dans les Codes Napoléon. Nous nous sommes affiliés aux Nations continentales de l'Europe latine pour vivre de leur pensée juridique, et nous nous sommes nourri l'esprit de leurs méthodes et de leurs conceptions en matière de droit. Or, ces méthodes et ces conceptions sont différentes des

méthodes et des conceptions anglaises. L'œuvre parallèle de siècles de doctrine, de jurisprudence, de coutumes et de lois diverses n'a pas abouti chez les deux races aux mêmes résultats définitifs en matière judiciaire, ni surtout aux mêmes procédures ».

Puis, survient une comparaison très intéressante entre ce qu'on appelle Loi, en Angleterre et en France :

« Le droit anglais n'a pas encore trouvé son unité d'expression dans un Code, et tandis que le juge latin est lié par des règles que le législateur a trouvé bonnes, le juge anglais statue généralement en équité et choisit la solution qui lui semble à lui-même préférable parmi un nombre prodigieux de coutumes, de textes et de décisions antérieures.

Un monde sépare les deux conceptions.

Or, ces différences étant, je demande quelle utilité il y aurait à parler Anglais pour exprimer les idées étrangères au génie de la race britannique en matière de justice, et si cela ne serait point fausser le langage juridique anglais lui-même que l'employer en dehors des traditions dont il découle ».

La conclusion s'impose en ces quelques mots :

« Aussi longtemps que le fond de la législation de l'Égypte demeurera latin, il semble illogique de se servir pour plaider et juger d'une autre langue que celle qui a vu naître cette législation, qui lui a donné sa terminologie synthétique et précise, et qui lui a imprimé son génie propre, fait de mesure et de clarté ».

On ne peut remonter facilement et rapidement un courant, en général. Il en est de même ici, l'impulsion est donnée et l'auteur du « point de vue » pense avec

juste raison qu'il serait malaisé d'essayer de voir clair dans une cause où l'on viendra à invoquer en Anglais des textes français « où parfois l'on remontera aux origines et aux travaux préparatoires de ces textes, où l'on recherchera toujours l'opinion des auteurs qui les ont commentés et des Cours de justice qui en ont fait l'application ».

Il est certain en effet que de profondes racines latines ont poussé dans le monde des affaires égyptiennes, monde essentiellement cosmopolite, et la culture britannique ne peut, en aucune façon, convenir instantanément au traitement proposé. Aussi, les dix légistes anglais, consultés, n'ont-ils pas hésité à proposer d'arracher en quelque sorte tout ce qui était déjà en train de pousser, de croître, de s'embellir pour introduire des plants nouveaux.

« Ils ont soutenu, lisons-nous dans la *Gazette*, qu'il était difficile de trouver une raison satisfaisante pour maintenir les principes du droit français en Egypte (où il n'existerait aucune tradition française, d'après eux), et ils ont recommandé l'instauration à bref délai d'une législation et d'une procédure de source anglaise, à promulguer dans des codes en Anglais, pour être interprétées et appliquées conformément aux précédents, aux méthodes et à l'idéal anglais, devant des tribunaux où le langage serait l'Anglais, où les juges seraient principalement anglais ou bien connaîtraient à fond la langue et la loi anglaises, quand ils appartiendraient à une autre nationalité.

Ainsi ne peut-on contester à nos confrères britanniques d'avoir posé le problème sous son véritable jour :

la langue judiciaire est inséparable des idées et des conceptions juridiques qu'elle doit interpréter. On ne peut introduire dans le prétoire la langue anglaise toute seule, sans le cadre qui lui convient, sans les sources qui lui sont indispensables pour vivre, c'est-à-dire sans opérer en même temps des emprunts essentiels au patrimoine juridique de la Grande-Bretagne.

Pour changer la langue parlée devant les tribunaux sans fausser l'organisation judiciaire, il faudrait en même temps modifier les fondements législatifs du Pays, c'est-à-dire qu'il faudrait entreprendre une tâche qui ne peut être que très lente et très difficile à réaliser ».

Et si nous parcourons encore les colonnes de la *Gazette*, nous y trouvons des considérations sur l'évolution possible de l'Anglais. Pour donner confiance à cette entreprise de longue haleine, l'auteur de l'article va jusqu'à puiser des enseignements dans l'Histoire, montrer, d'après Petit de Julleville, le gain progressif que fit la langue anglaise au détriment du Français, en Grande-Bretagne.

Nous avons au contraire le ferme espoir de ne jamais assister à une telle pénétration en Egypte; la tradition y est telle que le régime juridique actuel, à base profondément latine, ne peut se transformer d'un seul coup. Nous tenons à ne pas démolir ce qu'un lent travail de patience a mis en pleine activité; respectueux et reconnaissant à ce propos, nous ne pouvons que demander aux Etrangers une confiance grandissante dans le sentiment national; mais nous ne voulons pas faire du jour au lendemain, un saut dans l'inconnu.

D'ailleurs, les Anglais eux-mêmes ont fort bien senti

qu'ils ne pouvaient tout modifier instantanément ; ils ont préconisé des mesures telles, qu'en fait, la langue actuellement en usage serait reconnue comme la plus apte à rendre claires les difficultés dans les litiges.

Ainsi donc, voici un projet qui a fait verser beaucoup d'encre et sur lequel nous nous sommes assez longtemps expliqué. Nous pourrions encore puiser à de nombreuses sources, et notamment dans la *Gazette des Tribunaux Mixtes* des renseignements intéressants.

*
* *

Cependant, nous ne saurions clore ce chapitre sans rapporter rapidement les propos contenus dans le Mémoire présenté au Foreign Office par S. E. Husein Rouchdy Pacha, l'actuel président du Sénat, en Egypte.

Nous avons exposé, dès le début de l'étude du projet Brunyate, la composition du Parlement égyptien avec Chambre et Sénat, ce dernier devant définitivement l'emporter par rapport à la Chambre.

S. E. Rouchdy Pacha s'élève contre tout régime représentatif imposé à l'Egypte ; il en appelle à la liberté de disposer de soi pour un Etat quelconque ; et, précisant davantage, il fait ressortir qu'à l'encontre de ce que soutient S. W. Brunyate, il existe un groupement homogène égyptien assez puissant et assez conscient de sa force pour offrir une garantie suffisante aux nombreux Etrangers en résidence sur le territoire national. Partant de cette base solide, S. E. Rouchdy Pacha propose la création de deux Chambres, composées uniquement d'Egyptiens, le Sénat devant comprendre des ministres

et hauts fonctionnaires nommés par le Sultan. Les lois applicables aux Etrangers, au lieu de passer par le contrôle de l'Angleterre, feraient l'objet d'un examen de la part de la Cour Suprême et d'un certain nombre d'élus étrangers.

Il est juste, fait observer S. E. Rouchdy Pacha qu'une Nation de plusieurs millions d'habitants ne soit pas vouée à la passivité au regard d'autres Puissances sous le prétexte que ces dernières ont quelques milliers de leurs ressortissants sur le territoire de cette Nation, et des intérêts appréciables sans doute, mais qui ne sont pas tout eu égard à la richesse nationale.

C'est bien là notre propre façon de penser; elle s'affirmera toujours davantage au cours du dernier projet que nous avons à étudier.

CHAPITRE III

Le Projet Milner

Depuis la discussion provoquée par le projet Brunyate, on sentait fort bien que la question des Réformes à introduire dans la Juridiction d’Egypte, spécialement par rapport aux Etrangers, entraînerait de nouveaux travaux.

Effectivement, au commencement de 1920, nous apprenions qu’une Commission Milner se préoccupait d’aboutir à un résultat quant à la modification du statut judiciaire égyptien. Le système capitulaire en vigueur devait disparaître et la compétence des tribunaux mixtes se trouverait étendue.

Ici, il n’est plus question de fusion, au grand contentement des avocats du Barreau mixte. On voulait simplement reconstituer selon les termes mêmes du projet et c’était, paraît-il, « en conformité avec les opinions exprimées par ceux qui, de près ou de loin, avaient eu l’occasion de formuler leur sentiment sur l’organisa-

tion judiciaire du Pays, ses nécessités, ses lacunes, son avenir » (1).

Peut-être est-ce là plus de mots qu'il n'en faut pour exprimer que l'Egypte a besoin d'une législation homogène.

Cependant, avocats et magistrats des tribunaux mixtes étaient consultés, contrairement à ce qui se produisit lors des travaux préparatoires du projet Brunyate et nous trouvons dans *La Gazette des Tribunaux Mixtes*, en date du 10 mars 1920, force argument en faveur de la nécessité d'une telle consultation :

« Tant d'intérêts complexes et variés se trouvent en jeu lorsqu'il s'agit d'élaborer une réforme d'aussi grande envergure que celle du système judiciaire d'un Pays comme l'Egypte, qu'il ne suffit point de connaître ces intérêts pour être en mesure d'en tenir compte. D'une part, en effet, il faut considérer les Puissances intéressées, jalouses des privilèges qu'elles détiennent au profit de leurs Nationaux, et dont elles exercent encore la majeure partie par leurs Consulats et leurs Tribunaux Consulaires. D'autre part, il y a la situation de ces Nationaux étrangers eux-mêmes, considérés non plus comme ressortissants des diverses Puissances, mais comme constituant ensemble la collectivité qui s'est fondue si harmonieusement en une sorte de grande communauté étrangère pour exercer son activité, sous des formes si variées, dans ce Pays. En d'autres termes, il y a d'un côté les droits et les intérêts isolés de chacune

(1) *Gazette des Tribunaux mixtes d'Egypte*, 10 mars 1920, p. 57.

des Puissances intéressées, et, d'un autre côté, l'intérêt d'ensemble de toute la collectivité étrangère, si bien représentée comme telle par cette citadelle commune qu'a été et qu'est demeurée l'Institution des Tribunaux de la Réforme. Aucune modification au système existant ne peut donc entrer en vigueur sans l'adhésion de chacune des Puissances intéressées ».

Sans le vouloir certainement, l'auteur de ces lignes, nous sert admirablement pour soutenir notre thèse; d'accord avec lui sur le fait d'avoir à tenir compte des divers éléments étrangers en Egypte dans tout projet de réforme judiciaire, nous nous emparons de ses propres termes pour affirmer que seul un gouvernement national peut arriver à donner suffisamment de cohésion au grand travail que représente cette transformation; parcourons la suite de l'argumentation précédente; elle nous montrera les difficultés nombreuses résultant de la diversité des intérêts en jeu, les Puissances s'opposant les unes aux autres.

« Mais quels résultats peut-on attendre de telles adhésions, soumises le plus souvent à des marchandages politiques et données en tout cas en dehors d'une notion convenable et complète des véritables intérêts à sauvegarder? Cette notion, seule peut la donner l'expérience acquise sur place par ceux-là même qui ont fondé en Egypte leurs foyers, y ont institué leurs comptoirs, et ont, payant de leur personne et de leurs biens, contribué à la constitution et au développement de ce grand Pays cosmopolite, leur seconde patrie. Et ce serait une grande erreur que de croire les intérêts de cette collectivité suffisamment défendus par les Puissances. Celles-ci

n'ont point à cœur la seule défense de leurs Nationaux d'Egypte, qui deviennent souvent le prix d'avantages obtenus sur une autre partie du globe terrestre. Et même si l'on supposait chaque Puissance exclusivement guidée par le souci de ses ressortissants d'Egypte, pourrait-on lui reconnaître les conditions, toutes les conditions voulues pour protéger les siens en connaissance de cause? Dès lors, s'il était nécessaire au Gouvernement Egyptien de s'assurer en tous cas le consentement des Puissances étrangères, n'était-il pas indispensable pour lui de ne solliciter pareil consentement qu'en faveur d'un système appuyé déjà sur l'approbation des véritables intéressés, c'est-à-dire des Etrangers du Pays, représentés non plus par des diplomates ou par des agents commerciaux éphémères, mais par leurs porte-paroles et leurs représentants naturels? »

C'est la reconnaissance même du manque d'unité de direction; il ne peut y avoir de décision exprimant une volonté d'ensemble.

Nous apprenons d'ailleurs du même auteur que plusieurs réunions ont eu lieu, en vue de l'organisation du travail et qu'il n'y avait que quatre Puissances vraiment représentées. Ceci prouve qu'il est difficile, sinon impossible, d'avoir recours directement à l'avis de représentants autorisés pour tous les Etrangers en Egypte. Sans doute le Barreau mixte a-t-il, dans son sein, des avocats de tous Pays et leurs connaissances des difficultés pratiques créées par la législation actuelle ne sont pas à dédaigner, sans doute ne faudrait-il pas laisser de côté les observations présentées par les membres d'assemblées constituées par les Etrangers, par tous ceux qui

sont en droit d'attendre, non pas « des tribunaux mixtes reconstitués » — comme le veut celui qui écrit, — mais de la Justice Egyptienne, une Jurisprudence à l'abri de tout caprice et de toute fluctuation. La Réforme envisagée ne sera viable, à notre avis, que si elle est nationale, si elle émane définitivement d'Assemblées délibérantes égyptiennes.

D'ailleurs, l'auteur de l'article termine par ces mots qui nous paraissent de nature à fortifier notre idée : Il y aura « un Code Pénal soigneusement révisé et un Code d'instruction criminelle qui ne sera ni le Code Indigène en vigueur ni — et peut-être encore moins — le Code mixte actuel ».

Certes, nous ne sommes là qu'en matière pénale, mais ces mots sont pleins de sens : on ne peut conserver les textes en vigueur.

C'est donc reconnaître déjà, en cette matière, la nécessité de réorganiser, de faire de sérieuses transformations ! Mais à qui peut-on s'adresser pour de telles opérations ? Un Gouvernement national est qualifié d'avance en l'espèce.

Si nous parcourions encore d'autres textes concernant de près ou de loin, le problème de la Juridiction des Etrangers en Egypte, nous y trouverions constamment des arguments de nature à confirmer nos propres vues. C'est autour de ce problème qu'ont gravité constamment tous les travaux entrepris, depuis des années déjà éloignées, à propos de ces projets dont aucun n'a encore pu se réaliser.



Le projet Milner, lui-même, a été précédé de nombreuses considérations contenues notamment dans un Memorandum explicatif, et bien faite pour nous donner de l'assurance dans la poursuite du but que nous nous sommes tracé, but éminemment national sans doute, mais qui doit présenter l'avantage de pouvoir résoudre, en fait, le dilemme que constitue l'organisation judiciaire du Pays.

D'après le Memorandum, la reconstitution des Tribunaux mixtes est subordonnée à la passation entre les Puissances intéressées et la Grande-Bretagne, de conventions destinées à supprimer les Tribunaux consulaires. Nous pensons que ces conventions auraient été passées et seraient consommées à l'heure actuelle si l'Angleterre ne s'était mise en travers de tout arrangement en voulant faire tourner cette suppression uniquement à son profit.

Dès le début du Memorandum, on réserve la question du statut personnel, et ce, non seulement pour les Musulmans, mais encore pour les Etrangers auxquels on veut accorder la faculté d'opter pour les Juridictions religieuses en Egypte. La suppression des Tribunaux consulaires entraîne d'ailleurs automatiquement une telle précaution.

Il y a surtout reconnaissance du respect à avoir pour les questions de culte. Liberté de religion, pourrait-on dire, liberté d'action à ce point de vue.

On veut, d'autre part, reprendre, sous une nouvelle forme, le projet Brunyate.

Mais ni fusion complète, ni extension de compétence

des Tribunaux mixtes ne sauraient, à notre avis, être un aboutissant normal et définitif.

Dans les deux cas, ce ne sera que du provisoire; il en est d'ailleurs fait la remarque dans le projet sur lequel nous discutons actuellement.

L'organisation proposée est la suivante:

Une Cour d'appel à Alexandrie.

Des Tribunaux de Centre correspondant aux Juridictions de Première Instance, dans les villes suivantes: Le Caire, Alexandrie, Mansourah.

Des Tribunaux sommaires avec juge délégué dans les lieux précédents et de plus à Port-Saïd et à Assiout.

L'appel est prévu, soit devant les Cours, soit devant les Tribunaux de Centre.

La Cour Suprême n'est pas mentionnée sous les mêmes conditions que dans le projet Brunyate et l'Angleterre cherche manifestement à faire intervenir, en l'espèce, son Conseil Privé de Londres pour toutes affaires concernant les Etrangers. Tous les postes importants, ceux de Président de Cour ou de Tribunal ne sont pas attribués à des Egyptiens, mais la Grande-Bretagne se réserve, au contraire, les meilleures places.

Nous nous rendons compte, à la lecture de l'article 7 du Memorandum explicatif, du moyen employé par l'Angleterre pour obtenir le contrôle des Juridictions mixtes reconstituées; elle cherche à faire mettre à part les Tribunaux indigènes, dans l'intention, sans doute, de les supprimer complètement par la suite.

« On a, à plusieurs reprises, suggéré l'institution d'une Cour Suprême en Egypte. Les projets actuels ne prévoient pas la création d'une pareille Cour. L'argu-

ment principal qui a été invoqué en faveur de la proposition d'établir une Cour Suprême consiste en ce que la nécessité s'est faite sentir de créer un Tribunal compétent pour décider des conflits entre les Tribunaux mixtes et les Tribunaux indigènes, harmonisant ainsi autant que possible la jurisprudence de ces deux ordres de juridiction.

Les projets pour la reconstitution des Tribunaux Mixtes n'ont pas pour but de toucher à l'organisation des Tribunaux indigènes, et c'est pourquoi les lois actuelles auraient pu difficilement prévoir la création d'une Cour Suprême ».

Quelques questions de compétence font suite à l'article 7 ci-dessus rapporté. On aboutit, enfin, à la procédure pénale; là, il y a un désir d'unification mais en l'état actuel des textes, il est impossible d'avoir des instructions précises, homogènes; aussi, a-t-on recours au provisoire.

Quant au système de la Cour d'Assise, on s'en tient, à peu près, aux dispositions du projet Brunyate; on ne veut point du jury national.

Et comme tout cela paraît flou, sujet à des rectifications, l'article 12 du Memorandum porte les dispositions suivantes : « En vue de faciliter des amendements et des modifications à la procédure suivie par les tribunaux, il est prévu aux articles 60 à 62 de la loi n° 1, l'établissement d'un Comité de Règlements composé de cinq magistrats, d'un membre du Barreau et d'un représentant du Ministère de la Justice. Ce Comité aura qualité pour préparer des règlements judiciaires relatifs à la procédure ainsi qu'à l'organisation et la réglementation intérieure des services des tribunaux ».

Comité qui devait encore être à la disposition de l'Angleterre dont les manœuvres apparaissaient très nettement au cours des travaux successifs dont nous nous occupons actuellement.

Il y eut, par la suite, de nombreux changements aux textes élaborés par les soins de la Commission Milner. Notons que le projet comportait des dispositions spéciales concernant les affaires commerciales, dispositions analogues à celles déjà vues dans le projet Brunyate. On y trouve des précautions pour essayer de préciser la compétence des nouvelles Juridictions, pour conserver l'autorité de la chose déjà jugée aux décisions émanant des tribunaux appelés à être modifiés.

La question des langues revêt le même caractère que par le passé et l'Anglais est mis en première ligne dans l'organisation nouvelle.

Il y a même des définitions d'expressions telles que « contestation civile », « matière pénale », des précisions sur les mots : « crime », « délit », « contravention ».

Et de peur que l'on ne sache pas exactement ce que veut dire « Egyptien », on prend soin de poser une définition. Mais cet essai de précision ne porte pas davantage que pour le mot « Etranger », parce que si nous savons bien ce qu'est, au point de vue pratique et selon nos sentiments, quelque chose d'égyptien et quelque chose d'étranger, en droit nous ne pouvons nous prononcer : La Nation Egyptienne existe dans notre cœur, elle n'existe pas encore, à notre sens, en tant que Puissance par rapport aux autres Puissances.

Le domaine du droit public et celui du droit privé sont intimement liés dans cette question de nationalité,

comme dans beaucoup d'autres d'ailleurs. Nous l'avons écrit dès le début de notre Introduction et c'est dans l'espoir de faire disparaître cette malencontreuse question juridique que nous nous sommes décidé à prendre la plume et que nous ne la laisserons qu'après avoir déposé des conclusions conformes à l'enseignement des faits intéressant toute la vie d'un Pays, d'un tout homogène qui doit se manifester en droit public international, avec un caractère très nettement marqué et que l'on a appelé : Puissance.

Nous aurions à relever de nombreuses dispositions de détail dans les divers projets de lois numérotés et élaborés au cours des travaux de la Commission Milner. Mais cela ne serait pas de nature à faire progresser le travail de discrimination générale que nous nous sommes tracé.

Bornons-nous à remarquer qu'il y a tendance à simplifier l'organisation des tribunaux en Egypte ; d'autre part le système proposé ne revêt qu'un caractère transitoire. On conservera même certaines dispositions existantes. Ainsi, le Barreau mixte demeurera encore tel qu'il a été constitué. C'est ce qui a provoqué d'ailleurs les réflexions de divers de ses membres, notamment de M^e Maxime Pupikofer (1).

Dès le début de son article, il revendique le droit du Barreau mixte à disposer de son tableau. Il veut que cet organisme soit indépendant. Il s'élève contre les mesures provisoires préconisées en vue de la nouvelle organisation judiciaire.

(1) *Gazette des Tribunaux mixtes d'Égypte*, 10 juin 1920, p. 113.

Mêlant la question de la magistrature en Egypte à celle de la situation économique, il fait ressortir que le Barreau mixte peut être une pépinière d'excellents juges, à condition toutefois qu'ils soient bien rémunérés !

Sans doute, plus d'un avocat mixte en vue pourrait-il être appelé, du jour où il abandonnerait sa profession, à rendre la justice. C'est là, d'ailleurs, une conception déjà ancienne de la formation de la magistrature : on estime, en général, que l'homme qui a passé une partie de sa vie à plaider beaucoup de choses, pourra mieux comprendre celles qui lui seront soumises ultérieurement en tant que juge.

Adoptant cette idée, nous ne serions pas absolument opposés à ce qu'un Tribunal spécial fut ainsi formé. Mais, quant aux juridictions normales de Première Instance et d'appel, ainsi que pour la Cour Suprême, nous nous en tenons à notre point de vue, nous estimons que dans tous cas où le justiciable peut comparaître, à chaque instant, à propos de tous litiges de nature à intéresser l'ordre public interne, dans ces conditions, il faut des juges nationaux.

* *

S'attaquant aux divers projets de loi en discussion pendant les travaux de la Commission Milner, M^e Pupikofér soutient que les Tribunaux mixtes reconstitués auront « à commencer leur nouvelle existence dans des conditions mal définies et incertaines. Leur Jurisprudence — ajoute-t-il — devra se fixer sur des procédures

appelées à disparaître et déjà reconnues insuffisantes et défectueuses ». Il a eu soin de souligner, au passage, l'article premier du projet n° 2 qui a trait à « toute législation égyptienne qui sera promulguée à l'avenir et approuvée par le Haut-Commissaire » ; il fait remarquer que rien n'est mentionné quant aux formes envisagées pour la préparation et la promulgation des lois. L'Angleterre s'est encore réservée pour la fin, en cette occurrence.

C'est ensuite le rappel des nombreux travaux entrepris en vue d'une amélioration de l'organisation judiciaire pour tirer parti des résultats qui sont acquis depuis, il faut, continue à écrire M^e Pupikofer :

« Une nouvelle Commission, uniquement recrutée parmi les compétences et dont l'œuvre ne serait point paralysée à l'avance par la nécessité de tenir compte des considérations étrangères, mais facilitée au contraire par la poursuite d'un but unique de réalisation utile ; elle pourrait en peu de mois fournir un excellent projet. Mais à une condition : c'est que les juristes qui la composeront ne participent point à ses travaux d'une façon accessoire et en marge d'occupations déjà absorbantes. Certes, la Magistrature et le Barreau contiennent un nombre suffisant de personnalités éminentes qui pourraient apporter à une telle œuvre le concours le plus utile. Mais un tel concours ne portera son entier effet que s'il peut être exclusif et sans réserve.

En d'autres termes, il faut autre chose, aujourd'hui, que des Commissions de fortune, et à réunions irrégulières, paralysées dans tout travail effectif et utile par les occupations spéciales des membres dont elles seraient

composées. Avant de recruter de nouveaux magistrats pour les Tribunaux mixtes reconstitués, il faut recruter des légistes qualifiés par leurs travaux antérieurs pour s'attacher uniquement à la refonte et à la mise à point de la procédure pénale et civile des nouveaux Tribunaux.

Seul un personnel adéquat, spécialisé et non improvisé pourra s'acquitter convenablement d'une mission qui nécessite une attention exclusive et continue. Mais alors, on aura des législateurs dignes de ce mot, produisant vite et produisant bien, et l'on pourra, sur de bonnes lois de procédure, édifier un édifice judiciaire solide ».

C'est la méthode à laquelle nous voulons nous livrer nous-même; nous désirons nous inspirer des précédents, des faits, de l'expérience. Nous reconnaissons nous aussi que :

« Les matériaux nécessaires à l'Administration de la Justice sont les Codes où l'on trouve le fond du droit à appliquer ».

Il faut en effet construire d'une manière logique, savoir ce que l'on veut faire, adopter un plan législatif; l'avocat près les Tribunaux mixtes présente ainsi son point de vue, en la matière :

« Les bonnes lois sont la condition essentielle d'une bonne justice. A ce sujet, une double question se présente. Comment les lois doivent-elles être préparées? Comment doivent-elles être promulguées?

Le projet de loi d'organisation judiciaire n° 2 est, nous l'avons vu, fort bref. Il ne nous apporte aucun éclaircissement en prévoyant l'application de « toute loi intéressant les Etrangers dont l'application par les Tribunaux Mixtes sera approuvée par le Haut-Commissaire ».

Peut-être semblera-t-il gênant de trop insister sur cette question, mais elle intéresse au plus haut point tous ceux qui vivent en Egypte; ils ne veulent pas certainement y subir une loi qui ne serait autre qu'un texte élaboré par les soins de l'Angleterre.

Le nouvel article 14 du Memorandum explicatif n'est guère plus rassurant, lorsqu'il nous apprend qu'« en ce qui concerne l'approbation par le Haut-Commissaire de la Législation à appliquer aux Etrangers, l'intention est de chercher un moyen quelconque pouvant mettre le Haut-Commissaire en étroit contact avec les colonies étrangères en Egypte, de manière qu'il puisse être « complètement renseigné au sujet de leurs vues avant d'exercer le pouvoir qui lui est conféré ».

Nous sentons fort bien le stratagème; cependant, le critique essaie d'effacer la mauvaise impression que produit cet article:

« Il n'est, certes, dans l'idée de personne, que le Haut-Commissaire, quelles que soient sa valeur personnelle et son expérience, pourrait devenir à lui seul « le législateur égyptien ».

» L'approbation de la législation par le Haut-Commissaire n'est, en vérité, dans l'intention manifeste des promoteurs des projets de loi en discussion, qu'une sorte de garantie pour les Etrangers que les lois qui leur seront applicables seront justes et équitables.

Mais ces lois, il faut les faire, et il faut, comme le prévoit l'article 14 du Memorandum, les discuter.

C'est là une double tâche qui doit être accomplie successivement et de façon différente.

Alors même que l'on aurait adopté l'ancienne propo-

sition de Lord Cromer, qui comportait un véritable Parlement mixte pour l'élaboration en Egypte des lois intéressant les Etrangers, il eût toujours fallu procéder de même : Etablir d'abord des textes législatifs ; les mettre ensuite en harmonie avec les besoins et les nécessités des colonies européennes ».

La conclusion est qu'il faut ne pas négliger le concours d'hommes avertis par leur long contact avec les difficultés judiciaires résultant de la situation particulière de l'Egypte.

Nous avons assisté, en somme à une défense *pro domo*. Nous savons quels intérêts les avocats mixtes ont à soutenir. Mais nous aimons tout de même à nous associer à la manière de voir ici exprimée. Le but à atteindre est une modification profonde du régime existant ; il est certain que ceux qui ont vu ce régime à l'épreuve sont particulièrement qualifiés pour le critiquer, mais non pas pour donner au Pays des lois nouvelles. Un Parlement National seul pourra en décider.

On eût d'ailleurs recours, pendant la discussion des projets concernant la Commission Milner, à plusieurs comités et notamment à un comité de quatre magistrats et quatre avocats. Ils apportèrent de la précision aux textes déjà élaborés. Dans l'ensemble, on s'en tint à l'organisation dont nous avons déjà résumé le plan.

* * *

Notre rôle, nous semble-t-il, doit moins consister dans la recherche de dispositions fragmentaires que dans l'intention de donner des directives, de faire ressortir le

sentiment de la plupart de nos compatriotes, sentiment auquel se mêle le désir de ne point froisser les diverses personnes qui, tout en n'étant pas liées par leur origine à la terre d'Egypte, y ont des intérêts.

Essayons donc de dégager une critique générale de l'ensemble du projet Milner :

L'extension de compétence des Tribunaux mixtes ne saurait certainement pas donner toutes satisfactions pour le bon fonctionnement de la justice ; en revanche, elle placerait l'Angleterre dans une situation très avantageuse. C'est ainsi que, en matière d'atteintes portées par des actes d'administration à des droits reconnus par la loi, les tribunaux nouveaux ne peuvent, si ce n'est en vertu d'un texte leur conférant un pouvoir, arrêter l'exécution de semblables actes (1). La Grande-Bretagne ayant à intervenir d'autre part, d'après ce projet, dans l'élaboration de la loi, il est clair qu'elle peut avoir ainsi la liberté d'agir à sa guise.

De plus, beaucoup de mesures concernant la Juridiction pénale sont à prendre directement par des agents étrangers.

D'après l'article 23 du projet n° 2 : Les peines de mort, des travaux forcés, d'emprisonnement pour une période dépassant deux mois, ne pourront être prononcées par contumace ou par défaut.

L'Etranger peut dès lors perpétrer un crime et se réfugier ensuite hors du territoire égyptien sans encourir quelque sanction que ce soit !

(1) Voir plus loin la critique de S. E. ABD EL AZIZ PACHA FAHMY, p. 173.

Le Parquet est avant tout anglais.

Au point de vue militaire (1), l'Angleterre se réserve le fonctionnement de ses tribunaux pour juger ses soldats en territoire égyptien.

Un Haut-Commissaire devra apposer son contre-seing sur tout texte législatif avant que les tribunaux prévus puissent en appliquer les dispositions. Il a un droit de veto destiné surtout à garantir la Grande-Bretagne et non pas les divers Etrangers intéressés. C'est là un pouvoir très fort de nature à créer des entraves à toute initiative louable de la part du Parlement Egyptien.

Le Pays est donc très gêné dans son évolution. Le Protectorat Anglais peut ainsi se perpétuer sans limite. Dès lors, il était difficile de soutenir qu'il pouvait s'agir d'indépendance et c'est ce qu'a montré M. Charles Dupuis, membre de l'Institut de Droit International, dans une étude juridique, strictement juridique, toute idée politique mise à part.

Le réputé jurisconsulte se livre d'abord à la lecture du premier paragraphe du Mémorandum rédigé lors des travaux de la Commission Milner. Nous le reproduisons ici, lisons-le nous-même attentivement :

Le premier paragraphe du Mémorandum déclare que :
« dans le but d'établir l'indépendance de l'Egypte sur des bases solides et durables, il est nécessaire que les relations entre la Grande-Bretagne et l'Egypte soient définies avec précision et que les privilèges et immunités

(1) Voir également la critique de S. E. ABD EL AZIZ PACHA FAHMY.

dont jouissent en Egypte les Puissances capitulaires soient modifiées et rendues moins préjudiciables aux intérêts du Pays ».

M. Ch. Dupuis donne nettement à penser que l'Angleterre entend se réserver, vis-à-vis de l'Egypte, les droits et les devoirs d'une Puissance protectrice.

Il cherche alors à faire ressortir l'intérêt qu'a l'Etat protecteur à contrôler les diverses attributions intérieures et extérieures de l'Etat protégé. Il reproduit les conceptions de Hall, de Westlake en la matière, après avoir fait remarquer que, au point de vue britannique, l'Etat protégé est censé avoir renoncé à sa liberté d'action dans ses relations extérieures.

De fait, l'Egypte se trouve dans une situation incertaine, soumise avant tout à l'influence britannique; celle-ci voudrait se manifester davantage, elle a recours à un moyen détourné, comme le note M. Charles Dupuis :

« A la lumière de ces notions et de ces précédents, le projet de traité anglo-égyptien dont les bases sont esquissées dans le Mémorandum doit-il être considéré comme un projet de traité de protectorat? La première pensée qui vient à l'esprit est qu'il constitue un projet de protectorat déguisé. Si l'on examine de près les clauses, cette première pensée est à peine atténuée par la constatation que, si tous les caractères essentiels d'un protectorat s'y trouvent, aucun n'est nettement précisé et poussé jusqu'à ses conséquences extrêmes ».

L'auteur ajoute que « selon les idées françaises, l'essence du Protectorat, c'est l'engagement pris par l'Etat protecteur de défendre l'Etat protégé contre toute agression extérieure. Il fait remarquer que l'Angleterre

ne veut pas s'engager dans les mêmes conditions. Cependant, pratiquement, l'Egypte, — si elle exécute les clauses stipulées — est liée au sort de l'Angleterre, dans une action quelconque contre un Etat ennemi.

Au fond, la Grande-Bretagne décide en toutes circonstances.

Il n'est pas jusqu'au droit de garnison qui ne soit une atteinte à l'Indépendance que prétendrait proclamer l'Angleterre.

Au point de vue financier, c'est encore la présence d'un Conseiller britannique qui vient paralyser toute initiative du Gouvernement Egyptien; celui-ci est d'ailleurs obligé de subir depuis longtemps ce contrôle et le Gouvernement anglais a toujours voulu que les avis de son représentant aient la valeur, non de conseils, auxquels on peut passer outre, mais d'ordres qui doivent être exécutés.

Et de même, quant à la Justice, le fonctionnaire britannique, à la disposition du Gouvernement Egyptien, selon les termes du Mémorandum, sera en réalité un agent destiné à donner des instructions qui devront être suivies.

L'article 7 relatif au régime capitulaire, confirme encore les visées anglaises. Jetons d'ailleurs les yeux sur ce qu'écrit M. Ch. Dupuis :

« La substitution de la Grande-Bretagne à l'Egypte, dans les négociations tendant à modifier le régime des Capitulations, ne peut s'expliquer que par la volonté de l'Angleterre de marquer sa prééminence sur l'Egypte. Cette volonté s'affirme encore par le transfert à la Grande-Bretagne des droits exercés, sous le régime des

Capitulations, par les différents Gouvernements étrangers. Le Conseiller de justice britannique, informé de tout ce qui a trait à l'application des lois égyptiennes aux Etrangers pourrait, si son avis n'était point demandé ou n'était point suivi, avertir le représentant de la Grande-Bretagne. Celui-ci pourrait alors intervenir pour empêcher l'application, aux Etrangers, des lois égyptiennes qui nécessitent actuellement le consentement des Puissances étrangères, s'il jugeait cette application non équitable ».

Nous en arrivons, dans cette critique magistrale à ces phrases pleines de bon sens :

« Il serait assurément beaucoup plus rationnel que l'Egypte négociât elle-même au sujet des modifications à apporter au régime des Capitulations et conclût immédiatement tous les accords adaptés à sa situation qui devraient être la conséquence des modifications acceptées par les diverses Puissances ».

En fait, l'Angleterre ne veut rien abandonner de ses prérogatives et a recours pour cela à une série de textes dont le fondement juridique ne peut apparaître clairement. M. Ch. Dupuis conclut d'ailleurs en ces termes :

« La contradiction ne disparaît que si le but annoncé se modifie, c'est-à-dire si l'indépendance de l'Egypte doit être établie à l'égard de tous les Etats sauf de l'Angleterre. Car alors cette indépendance relative n'est autre chose qu'un protectorat ; le protectorat a, en effet, précisément pour objet de maintenir l'indépendance de l'Etat protégé à l'égard de tous les Etats sauf de l'Etat protecteur ».

Ainsi donc, le masque dont se pare l'Angleterre ne

peut empêcher la pénétration de regards avertis et qui savent deviner ce qui se trouve derrière cette apparente figure protectrice.

*
* *

La Grande-Bretagne voulait même obtenir, aux termes du projet Milner, de nouveaux avantages. C'étaient tous les pouvoirs de police qui devaient lui revenir. Elle proposait donc une modification des Tribunaux mixtes dans le seul but de s'attribuer leur organisation et leur direction. Autant de points qui ont été fort bien mis en évidence par l'ancien ministre de la Justice, S. E. Abd el Aziz Pacha Fahmy.

Sa critique s'appuie d'abord sur l'article 10 du règlement d'organisation judiciaire. On y lit :

« Les lois de sûreté et de police obligent tous ceux qui habitent le territoire ».

Il est établi depuis longtemps, observe le même ministre, qu'il en était effectivement ainsi par le passé, surtout antérieurement à l'établissement des Juridictions mixtes en Egypte. Mais celles-ci ont voulu, peu à peu, élargir leur compétence, elles ont été jusqu'à passer outre par rapport à l'article précité. S. E. Abd el Aziz Pacha Fahmy fait remarquer que le Gouvernement Egyptien, à juste titre, semble-t-il, entendait établir des règlements temporaires de police sans avoir recours à l'avis des Tribunaux mixtes. Il y a eu beaucoup de difficultés à ce sujet. Après de nombreuses discussions de part et d'autre, un décret en date du 31 janvier 1889 fut signé avec le consentement des Puissances intéressées ; il déterminait précisément les matières sur lesquelles

le Gouvernement pouvait émettre librement des règlements. En dehors des limites ainsi tracées, on prévoyait la nécessité du concours de l'Assemblée Générale des Tribunaux Mixtes; c'était là une nouvelle manifestation de désintéressement de la part de l'Egypte en même temps qu'une trop grande marque de confiance dans la justice en quelque sorte touffue qui devait émaner du sein de ces réunions où les représentants des nationalités les plus diverses se trouvaient, plus d'une fois, en opposition quant à leurs intérêts. Jusqu'à ces derniers temps, du moins, l'Egypte avait la satisfaction de jouir d'une majorité du fait de sa représentation à cette Assemblée; on ne la lui contestait généralement pas.

Mais le projet Milner a précisément soulevé la contestation; on y prévoit la nomination d'un haut fonctionnaire anglais auprès des ministères de la Justice et de l'Intérieur. Il serait amené à filtrer en quelque sorte tout ce qui résulterait des discussions des Assemblées où s'agiteraient des questions intéressant les Etrangers. La police, en particulier serait surtout aux mains de la Grande-Bretagne; cela n'apporterait, en somme, que des aggravations au régime capitulaire. L'Angleterre voudrait même légiférer en dehors de tout contrôle, quant aux Etrangers! Ce désir est en contradiction absolue avec les dispositions de l'article 10 déjà cité, il s'oppose également au décret de 1889.

Reprenant le projet de 1920 et la juridiction en elle-même, S. E. Abd el Aziz Pacha Fahmy groupe ses observations; elles portent sur les premiers textes et nous établirons les différences de rédaction au fur et à mesure qu'elles se présenteront comme nécessaires.

Le projet contient trois propositions, fait remarquer l'ancien ministre :

1° Modifications dans la compétence et le fonctionnement des nouveaux tribunaux ;

2° Nomination des juges ;

3° Législation à appliquer.

L'ancien ministre de la Justice fait remarquer que ce projet est rédigé dans le but d'absorber toutes les juridictions du pays, soit juridiction étrangère, soit juridiction nationale et de mettre le tout entre les mains des Anglais.

S. E. Abd el Aziz Pacha Fahmy développe sa pensée :

1° Modifications dans la compétence : L'article 1^{er} al. 2 du projet n° 1 soutient la théorie de l'intérêt mixte.

Nous avons eu nous-même à mentionner que les Anglais, avant ce projet, ont protesté énergiquement contre cette théorie et allèrent jusqu'à inviter les Puissances à en supprimer l'usage. Actuellement, on ne sait trop pourquoi les Anglais font de cette théorie un élément intéressant la compétence des nouveaux tribunaux, si ce n'est pour diminuer la Souveraineté nationale égyptienne au moment où elle est appelée vraiment à se révéler.

L'article 69 du projet définit le mot « Egyptien », toute personne physique ou morale possédant la nationalité égyptienne et le mot « Etranger », toute personne physique ou morale non comprise dans la définition du mot « Egyptien ».

Ainsi, ces deux alinéas rendent les nouveaux tribunaux compétents pour les affaires qui concernent n'im-

porte quel Etranger, même celui qui, sous le régime capitulaire, ne jouissait pas d'avantages judiciaires. Or, par cet article, tout Etranger devient titulaire d'un privilège; en d'autres termes, il y a aggravation du régime capitulaire.

De plus, l'article 51 porte que « les tribunaux sont juges de leur propre compétence », principe très dangereux, principe qui menace gravement les attributions des tribunaux nationaux.

2° Fonctionnement des nouveaux tribunaux et nominations des juges:

L'article 43 nous apprend que « les postes et fonctions suivants sont réservés aux Etrangers:

a) Le poste de président de la Cour d'appel et de chacun des Tribunaux de Centre;

b) Le poste de Procureur général;

c) Les fonctions de juge des tribunaux sommaires et de juges des Référés.

Cela donne aux Etrangers (à l'Angleterre surtout), la supériorité et la prédominance dans la connaissance des affaires judiciaires.

L'article 1^{er} du projet n° 3 est ainsi conçu: « Les Conseillers à la Cour d'appel et les juges aux Tribunaux de Centre sont nommés par décret, sur la proposition du ministre de la Justice et avec l'assentiment du Haut-Commissaire ».

Ismail Pacha, dans la constitution des Tribunaux mixtes a voulu, à la présidence de ces Tribunaux et dans la majorité de leurs juges, des personnes de nationalité égyptienne; la nomination des juges, en général, devait

être réservée au Gouvernement Egyptien. Les Puissances ont accepté la première et la troisième condition, mais en ce qui concerne la deuxième (majorité des juges) les Puissances ont accordé à l’Egypte une satisfaction partielle en donnant à espérer mieux pour l’avenir.

Remarquons qu’à cette époque, il n’y avait pas de juge de nationalité égyptienne qualifié et instruit selon le modèle européen. Notons qu’à ce moment-là, la législation musulmane était celle qui dominait dans l’esprit du juge.

C’est la cause tout à fait directe qui a empêché les Etrangers de laisser à l’Egypte la majorité de juges. Cette cause ne saurait produire, aujourd’hui, des effets aussi importants.

L’exposé de ces considérations prouve que, actuellement, dans tout projet, l’Angleterre ne voit que son intérêt : dominer l’Egypte par n’importe quel moyen. Le Pays réclame l’indépendance, on la lui donne nominalelement ; mais en fait, s’écrie S. E. Abd el Aziz Pacha Fahmy, il y a une volonté très nette de démembrement de notre Gouvernement. Ce qui ramène, en définitive, à la domination absolue de l’Angleterre.

L’ancien ministre fait encore remarquer que l’article 78 du projet n° 3 se rapporte au Barreau :

« Seront admis à exercer comme avocats devant les dits tribunaux :

1° Les membres du Barreau actuel mixte.

2° Les avocats qui, au moment de la mise en vigueur de la présente loi avaient été admis à exercer devant un des Tribunaux consulaires en Egypte.

Il y a de quoi trouver très surprenant dans cet article qu'on ne parle pas des avocats égyptiens; c'est là chose curieuse et inexplicable à première vue! Il y a cependant une explication d'après les idées anglaises: Il faut éviter tout élément national autre que ceux qu'on ne peut laisser de côté.

S. E. Abd el Aziz Pacha Fahmy, revenant au premier projet n° 1 en analyse certains articles.

L'article 4 rappelle que: « Dans les procès avec les Etrangers, le Gouvernement, toutes les administrations publiques et toutes les autorités locales et municipales sont soumis à la juridiction des Tribunaux mixtes ».

Nous nous sommes déjà élevé, une première fois, contre ces dispositions; il serait possible en effet de créer un organe particulier, un tribunal administratif, pour trancher de tels litiges.

L'article 5, selon lequel: « En matière administrative, les Tribunaux mixtes sont tenus de respecter les décisions régulièrement prises par les commissions et autorités administratives dans les limites de leurs attributions », vient d'ailleurs mettre un frein à la compétence des Tribunaux mixtes. Le texte modifié par la suite, a transformé toute la physionomie de la question; il est tout différent:

« Les Tribunaux Mixtes ne pourront connaître des actes de souveraineté ni des mesures prises par le Gouvernement en exécution et en conformité des lois et règlements d'administration publique ».

La fin de l'article fut aussi modifié de la façon suivante:

« Mais, sans pouvoir interpréter un acte d'administra-

tion, ou en arrêter l'exécution, ils seront compétents pour juger les atteintes portées par cet acte à un droit acquis d'un Etranger, reconnu soit par des traités, soit par des lois, soit par des conventions ».

C'est sur le texte suivant que s'est développée la critique de l'ancien ministre, texte faisant partie de l'article 5 précédemment cité, et le complétant :

« Bien que compétents pour accorder des dommages intérêts à des particuliers en raison d'atteintes portées par des actes d'administration à des droits reconnus par la loi, ils (les tribunaux mixtes), ne peuvent, si ce n'est en vertu d'un texte qui leur confère ce pouvoir, arrêter l'exécution de semblables actes ».

A cet article 5 correspond l'article 11 du règlement d'organisation judiciaire qui a d'ailleurs fait l'objet de grandes discussions entre le Gouvernement et les Tribunaux mixtes ; ceux-ci interprètent cet article dans des conditions telles qu'elles portent des coups très forts à l'autorité gouvernementale.

S. E. Abd el Aziz Pacha Fahmy reprend les termes de l'article :

« ...Si ce n'est en vertu d'un texte qui leur confère ce pouvoir... »

De qui peut émaner ce texte ? Est-ce du Gouvernement Egyptien ou du Gouvernement Anglais ? En général, la deuxième partie de l'article manque de clarté, crée des difficultés et met le Gouvernement à la merci de ces nouveaux tribunaux, c'est-à-dire à la disposition de l'Angleterre.

— On peut constater que tout en étant plus précis, l'article nouveau comporte aussi le même danger.

L'article 6 du premier projet n° 1 comporte les termes suivants :

« La présente loi ne porte pas préjudice aux attributions de la juridiction militaire, soit britannique, soit égyptienne ». Pourquoi mentionne-t-il « juridiction militaire britannique ? » Cela compromet l'indépendance de l'Egypte. La présence imposée d'un seul soldat anglais sur le territoire, ne cadre plus avec la déclaration de la liberté de l'Egypte.

A l'article 47 du même projet, on lit que : Dans les Gouvernorats du Caire, d'Alexandrie, du Canal de Suez, ainsi que dans le Markas de Ranleh et les villes dans lesquelles un tribunal sommaire est établi, les mandats d'amener et d'arrêt ainsi que toute autre mesure d'exécution nécessitant l'entrée au domicile privé d'un Etranger, sont exécutés par des officiers de police ou agents de justice de nationalité étrangère ou par tout autre agent nominalelement désigné par un magistrat étranger.

Nous avons à remarquer, avec S. E. Abd el Aziz Pacha Fahmy que, même sous le régime capitulaire absolu, toutes les mesures d'exécution sont faites par des agents nationaux. Quant ces mesures nécessitent l'entrée au domicile privé d'un Etranger, il faut prévenir le Consul ; son absence ne porte aucun préjudice à l'exécution des précautions nécessaires.

En outre, les Anglais veulent un haut fonctionnaire auprès du Ministère de la Justice pour surveiller cette exécution. Or, à quoi bon ces restrictions de l'article 47 puisque ce haut fonctionnaire est chargé de la surveillance ? Et de même, à quoi bon un haut fonctionnaire,

puisque le Procureur général est toujours Anglais? Celui-ci a le droit d'empêcher tout abus de la part de la police égyptienne et il rend dans sa compétence de surveiller l'exécution des actes envisagés.

Toujours d'après les premiers textes, S. E. Abd el Aziz Pacha Fahmy relève que l'article premier du projet n° 2 sur la Loi d'Organisation judiciaire est ainsi rédigé :

« ...Les Tribunaux mixtes appliqueront :

...d) Toute législation égyptienne qui sera promulguée à l'avenir ; toutefois, dans le cas d'une législation qui, jusqu'à présent, ne pouvait être appliquée par les tribunaux mixtes sans le consentement des Puissances, de l'Assemblée législative créée par l'article 12 du Code Civil Mixte ou de l'Assemblée générale de la Cour d'appel, le contre-seign du Haut-Commissaire sera, à l'avenir, nécessaire pour rendre pareille législation applicable par les Tribunaux Mixtes.

e) Toute législation dont l'application par les Tribunaux Mixtes sera approuvée par le Haut-Commissaire.

— Le droit de veto accordé au Haut-Commissaire ne saurait remplacer les garanties dont les Etrangers ne peuvent bénéficier que dans la discussion et le contrôle d'une Assemblée législative réellement représentative de leurs intérêts et consciente de leurs droits acquis (1).

Cet article donne au Haut-Commissaire le pouvoir absolu, pouvoir dictatorial, qui s'étend à d'autres matières et qu'on ne peut facilement limiter dans l'avenir, pouvoir qui paralyse l'action de notre Parlement.

(1) *Gazette des Tribunaux mixtes d'Egypte*, 10 mars 1920, p. 67.

L'article 23 du projet n° 2 nous enseigne que les peines de mort, des travaux forcés ou d'emprisonnement pour une période dépassant deux mois ne pourront être prononcées par contumace ou par défaut ». Ce principe est très grave surtout pour un Pays comme le nôtre où il y a beaucoup d'Etrangers, fait remarquer l'ancien ministre.

Il permet à l'un quelconque d'entr'eux de commettre un crime ou un délit et de passer le temps nécessaire à la prescription de l'action en dehors du territoire. Ensuite, il peut retourner en Egypte, y travailler, y vivre sans être inquiété par quelque mesure de police que ce soit !

Peut-on dire qu'avec de pareils principes on puisse assurer la sécurité et l'ordre de l'Etat ? Certainement non. L'Angleterre le sait bien !

Ainsi peut se terminer le résumé de la critique de S. E. Abd el Aziz Pacha Fahmy. Il a été question d'Indépendance dans les écrits, mais en fait, c'est l'hégémonie anglaise dans toute son étendue.

De nombreuses opinions d'hommes autorisés en la matière, de jurisconsultes impartiaux sont venues corroborer cette manière de voir. Nous ne pouvons reproduire ici le fruit de leur sage réflexion.

Nous allons nous inspirer, tout à l'heure, de leur critique, de l'étude que nous avons entreprise pour tâcher de proposer non pas un régime absolument définitif auquel nous ne saurions prétendre aussi vite, mais une construction aussi homogène que possible, au moyen de laquelle serait organisée, selon des bases équitables et juridiques, la Juridiction des Etrangers en Egypte.

CONCLUSION

En suivant attentivement l'évolution du régime capitulaire et les stades divers par lesquels étaient passées les idées anglaises, prédominant généralement sur celles des autres Puissances, nous avons pu nous rendre compte de l'état de la question concernant la Juridiction des Etrangers en Egypte. Question qui paraît être du domaine du droit privé international, — faisons-nous remarquer, dès le début de notre travail, — question qui intéresse au contraire, avant tout, le droit public international, ajoutions-nous, avec l'espoir de voir se réaliser un changement radical à ce point de vue.

Lord Cromer, dès 1905 et après avoir exercé ses pouvoirs étendus pendant quelques vingt ans sur l'ensemble du territoire égyptien, avait certainement compris la gravité de la situation, le caractère vraiment nouveau que revêtait déjà l'opposition manifeste entre les tendances nationales et les visées anglaises en Egypte. Cet impérialisme évident que la Grande-Bretagne cherche à légitimer sur le théâtre de son expansion, se retourne

peu à peu contre elle et contribue sans doute à amoindrir sa puissance.

Ce sont bien les Dominions qui l'ont, successivement, mise en présence du fait accompli, lui signifiant qu'ils voulaient gouverner par eux-mêmes dans et sur l'ensemble de leur sphère d'action respective. La dernière Conférence Impériale à Londres a dû produire à l'Angleterre de 1927, l'impression de se trouver en présence de pairs, et non plus de vassaux complètement dévoués à sa cause.

Cette transformation remarquable a frappé l'esprit de Jurisconsultes avertis qui se sont mis à la recherche d'une formule de droit constitutionnel pour exprimer le groupement apparent de ces divers Etats nouveaux, jadis étroitement liés à la Métropole.

Nous croyons qu'il leur sera difficile de mener à bien leur tâche s'ils persistent à voir un tout, une unité économique nationale, là où se produit une désagrégation constante et incontestable.

D'ailleurs, M. Guglielmo Ferrero, dont les articles pénétrants et d'une grande force d'observation, font autorité en matière d'évolution sociale et économique, a consacré tout dernièrement (1) quelques lignes à l'étude de l'Impérialisme.

Il mentionne notamment le passage de Lord Cromer en Egypte; faisant ressortir le contraste qui existe entre les Pays d'Occident en général, et ceux d'Orient pris aussi en général, il n'hésite pas à soutenir que les Peu-

(1) *Illustration*, samedi 23 avril 1927.

ples orientaux ont soif des idées modernes et que, se les incorporant en quelque sorte, ils veulent ensuite s'en servir, non pas pour ceux qui les leur ont communiquées mais pour eux-mêmes.

Il faut reconnaître, en effet, que nous voulons recueillir le fruit de notre travail, sans oublier toutefois ceux qui nous ont aidés à le rendre plus rapide et plus productif ; il doit se manifester chez nous, tous les jours, un développement de plus en plus intense de la capacité intellectuelle, nous nous mettons au rythme accéléré des Nations européennes, il s'établit une communication directe entre elles et nos Pays d'Orient ; et dès lors, pourquoi ne pourrions-nous pas manifester librement nos idées, pourquoi subir les « Capitulations » ?

Nous en sommes encore, dans cette année 1927, à la discussion du régime capitulaire en Egypte. Les journaux actuels, ayant quelques sentiments nationaux, se sont élevés contre les répercussions inadmissibles de la situation juridique engendrée par des textes incompatibles avec l'état du Pays.

Le *Siasah* — dont le rédacteur en chef est le réputé professeur d'économie politique, Hussein-Heikal, bey, enseignant à l'Université libre du Caire — a longuement commenté, conformément à nos propres critiques, l'anomalie et les contradictions flagrantes des divers privilèges dont jouissent les Etrangers au regard des droits en vigueur quant aux Nationaux.

Les Parlementaires eux-mêmes se sont préoccupés de la question. M. William bey Makrâm, ancien professeur à l'Ecole Royale de droit du Caire, avocat, député à la Chambre actuelle, a interpellé le Ministre de la Justice,

le 11 janvier 1927, sur la politique du Gouvernement en ce qui concerne la compétence criminelle des Juridictions consulaires en Egypte. Il s'est longuement expliqué sur les vices du régime capitulaire. Son désir était de faire attribuer la connaissance des affaires criminelles aux Tribunaux Indigènes. M. le Ministre de la Justice a répondu, qu'en l'espèce, le Gouvernement comptait, au contraire, sur les Tribunaux Mixtes.

Cependant, M. le Ministre des Affaires Etrangères, Sarwat Pacha, engageait des négociations avec les Puissances étrangères intéressées; les journaux quotidiens ont rapporté ces événements.

Nous ne pouvons préciser les divers pourparlers qui ont eu lieu, mais il nous est bien permis de faire remarquer que de telles demandes peuvent fort bien s'appuyer sur le fait que le Gouvernement Egyptien a réalisé, ces derniers temps, une grande réforme dans le système judiciaire égyptien lui-même, modifiant l'organisation des Tribunaux Indigènes et des « Mehkemeh el Sharieh ». Les partisans du régime capitulaire en Egypte seront ainsi moins fondés à critiquer ces Juridictions; nous pouvons même affirmer que le Gouvernement cherche à faire disparaître les lacunes et les défauts maintenus et voulus par la politique anglaise désireuse de laisser persister l'idée selon laquelle l'Egypte a besoin d'une Puissance protectrice pour la diriger.

Il est compréhensible d'ailleurs, qu'une solution immédiate du problème judiciaire ne puisse être proposée, étant donné les intérêts très divers engagés. Nous savons quel est le point de vue Anglais, point de vue très personnel qui s'oppose complètement au point de vue national!

Sur le terrain de la vie de tous les jours, il est certain que beaucoup de justiciables, et non des moins instruits, se déclarent partisans d'un changement, tout en tenant compte de la présence des Tribunaux Mixtes en Egypte. Nombreux sont les Nationaux qui pensent à respecter, dans une certaine mesure, cette importante organisation.

Il faut cependant aboutir à une solution de nature à ne léser trop gravement aucun intérêt.

C'est pourquoi nous allons tâcher d'émettre, à notre tour, quelques idées qui nous paraissent raisonnables; puissent-elles avoir suffisamment de poids pour contribuer à l'amélioration depuis si longtemps désirée par le Peuple égyptien.

Nous nous expliquerons au point de vue législatif d'abord et ensuite au point de vue judiciaire, celui-ci dépendant certainement des lois en vigueur.

A l'heure actuelle, on sait que le Parlement Egyptien ne peut légiférer quant aux Etrangers: ceux-ci se réclamant de garanties nécessaires pour eux-mêmes, ne veulent pas subir une législation égyptienne quelconque! A notre avis, il serait possible de supprimer cette situation tout en donnant une assurance aux divers intéressés: Un Conseil d'Etat serait tout indiqué, en la matière. Nous avons fait remarquer, au cours de notre travail, qu'un tel organisme appréciable et précieux dans un Pays, n'existait pas en Egypte. Pourquoi ne pas le former avec des éléments de diverses nationalités? Sans doute, certains patriotes objecteront-ils que, en dehors de toute formation nationale, rien n'est souhaitable dans cette voie. Nous leur répondrons que nous devons d'abord essayer de faire mieux et que rien ne pourra empêcher,

par la suite, que le corps ainsi formé devienne vraiment national.

Le recrutement actuel serait d'ailleurs opéré de telle sorte que les membres choisis auraient des connaissances approfondies sur les questions juridiques plus particulières à l'Egypte.

De plus, le rôle de ce Conseil d'Etat différerait sensiblement de l'Assemblée jadis proposée par Lord Cromer ; il n'aurait pas pour but de légiférer pas plus que de rectifier les textes législatifs en vigueur, il proposerait des lois et examinerait certains projets émanant du Parlement, le tout uniquement en ce qui concerne les Etrangers ; il donnerait son avis sur toutes contestations à ce sujet. Mais les Chambres seules décideraient en définitive. Nous irions même, pour plus de sûreté à l'égard des intéressés, jusqu'à décider que ce Conseil d'Etat pourrait s'opposer plusieurs fois par ses décisions de justice au vote d'une loi qui, à son sens, lèserait les parties dont il assumerait la défense. Nous aurions ainsi un organe puissant, sûr, capable d'inspirer confiance et guidant les Parlementaires dans leurs délibérations.

Le droit, en effet, comporte des connaissances nombreuses et variées ; c'est une science éminemment complexe, digne de figurer au sommet de la classification d'Auguste Comte, avec la Sociologie dont elle contribue à grouper les observations.

Essayant de généraliser, le juriste doit s'inspirer des faits, non pas pris chacun en particulier, mais au contraire, considérés dans leur ensemble.

La Loi, formule dans laquelle il tâche de condenser les éléments épars de son travail, se comprend comme l'ex-

pression d'une Volonté nationale qui se manifeste dans la vie de chaque jour, au sein d'un Pays, dont le progrès dans l'avenir est fonction de la discipline qu'il s'impose.

Un Conseil d'Etat offrirait donc le grand avantage d'inviter nos parlementaires à légiférer dans de meilleures conditions. La besogne à laquelle ils se livreraient pourrait être effective, si elle était bien comprise. On sait tout le bénéfice que l'on peut attendre aujourd'hui du travail effectué dans des Commissions spécialisées et compétentes. Celles-ci, en étroite liaison avec les divers organes du Conseil d'Etat en question, arriveraient certainement à de très bons résultats, et la discussion des lois dans les séances publiques n'en serait que facilitée.

Nous n'aurions plus ainsi à attendre que toutes les Puissances intéressées émettent leurs avis sur les textes concernant les Etrangers et ce serait, sans doute, un acheminement vers l'unification législative à laquelle doit avoir droit l'Egypte.

Le Conseil d'Etat pourrait fort bien comprendre une Section appelée à trancher les litiges administratifs. Mais ici, nous aimerions à ne voir siéger que des juges nationaux spécialisés en la matière. On conçoit fort bien notre façon de penser : l'administration d'un Pays est à contrôler par des gens de ce même Pays et non par des Etrangers. D'ailleurs, pour ne pas encourir de reproche, pour qu'on ne nous dise pas que nous pouvons léser certains intérêts, rien n'empêche la création d'un Tribunal supérieur, sorte de Juridiction d'appel des décisions rendues par la section envisagée. Ce Tribunal se pronon-

cerait, de plus, sur tous conflits de compétence et serait composé d'éléments étrangers, en quantité suffisante pour pouvoir éclaircir les litiges se rapportant aux questions précédentes.

Il y aurait ainsi un organe pondérateur dont le fonctionnement acquerrait de la souplesse avec le temps et rendrait certainement service dans beaucoup de cas.

Quant aux tribunaux sur lesquels nous avons tâché de donner une idée aussi exacte que possible au cours de notre première partie, ils sont également à réorganiser. Adoptant une sage mesure de transition, nous désirerions l'établissement de Juridictions nationales, englobant les Tribunaux mixtes et indigènes et comprenant encore des Etrangers appelés à siéger comme juges dans les litiges ou un élément extra-national quelconque serait en jeu. On se rend compte qu'il est ainsi impossible de froisser des parties en procès.

Il ne saurait être question, dans ces conditions, de juge unique. Il est nécessaire, au contraire, de maintenir plusieurs magistrats par Chambre. Et de même en appel, où l'on devrait toujours tenir compte des éléments étrangers.

La création d'une Cour de Cassation, destinée uniquement à interpréter la loi, ne paraît pas s'imposer. Cependant, elle serait à souhaiter, en s'inspirant encore des considérations auxquelles nous avons consacré notre attention précédemment. Cour Suprême, une telle formation ne devrait comprendre sous peu que des juges nationaux. Mais, pour ses débuts, nous admettrions volontiers la présence de magistrats étrangers.

Nous laissons volontairement de côté les Tribunaux

Consulaires dont nous désirerions restreindre la compétence au statut personnel tout comme pour les Juridictions religieuses.

L'usage déciderait enfin de la langue à employer dans les divers milieux judiciaires. L'on ne peut tout bouleverser, une modification raisonnable est toute indiquée et les avocats, en général, pourraient fort bien maintenir leur situation et se grouper dans des barreaux nationaux. La procédure serait toujours faite par leurs soins, en tenant compte des dispositions nouvelles. Elle deviendrait tout au moins plus simple en ce qui concerne le régime hypothécaire, la publicité devant en être assurée dans des bureaux locaux et uniques, avec livre foncier à l'appui.

En résumé, il n'y a, dans toutes ces conclusions, qu'un désir manifeste de conciliation, mais aussi une idée d'homogénéité, un but très compréhensible :

Nous voulons que notre Pays puisse d'abord compter sur lui, tout en ne méprisant pas ceux qui ne lui sont pas attachés par le sang. « L'Égypte aux Égyptiens », serait, sans nul doute, une formule trop égoïste si on la comprenait en croyant avoir affaire à la manifestation de sentiments xénophobes ; mais elle prend toute sa signification en pensant à tout ce qui peut intéresser le Pays dans l'intégralité de sa sphère d'action.

Les siècles passés ont laissé la trace de splendeurs incomparables sur la terre des Pharaons, et celle-ci a inspiré et inspire encore suffisamment de sentiments de respect à ceux qui la foulent pour la première fois.

Ses enfants ont à cœur de leur accorder une large hospitalité, de les considérer et de se mettre en rapport

avec eux par la suite. Mais ils veulent, et c'est bien leur droit, qu'une Justice commune soit appelée à se prononcer sur leurs différends.

Cette idée élémentaire certainement pleine de bon sens, est suivie par les Parlementaires actuels qui veulent la réaliser.

L'Angleterre s'y oppose dans ses faits et gestes. La politique qu'elle pratique provoquera peut-être les plus graves complications en Egypte. Nous le regretterons d'autant plus que le grand patriote égyptien, Zagloul Pacha, cherche constamment à trouver un terrain d'entente et d'apaisement. Le Présent tend à faire ressortir que la solution de la question d'Egypte et plus particulièrement celle de la Juridiction des Etrangers, dépend essentiellement de l'attitude de la Grande-Bretagne.

Que celle-ci essaye de se conformer à cette indication pour l'Avenir!

BIBLIOGRAPHIE

- ABD EL AZIZ FAHMY PACHA. — *El Mohama*, 1921.
- ASHMAWY, professeur à l'Ecole Royale de Droit du Caire. — *La procédure civile et pénale en Egypte*.
- BAHI EL DIN BARAKAT. — *Les Capitulations en Egypte*, thèse, Paris 1912.
- BENOIT (Auguste). — *Etude sur les Capitulations entre l'Empire Ottoman et la France et sur la réforme judiciaire en Egypte*. Paris 1890.
- BONFILS (Henri). — *Manuel de droit international*, publié, 6^e édition. Arthur Rousseau, éditeur.
- COLIN (Auguste). — *La Justice en Egypte*.
- CROMER (Lord). — *Blue Cook*, 1906.
- DUGUIT. — *Traité de droit constitutionnel*, 4^e édition 1923. Paris Anciennes maisons Thoun et Fontemoing, E. de Boccard, éditeur.
- EMERTON (Ephreim). — *Introduction to the study of the middle ages*.
- FÉRAUD-GIRAUD. — *De la juridiction française dans les Echelles du Levant*, 2^e édition, 1866, E. Thorin, libraire-éditeur.
- GOUDY. — *Administration of justice for Egypte* « Law Quarterly Review », 1907.
- HABIB ABI CHAHLA (M.). — *Extinction des Capitulations en Turquie et dans les régions Arabes*, thèse, Paris 1924.
- HOLLAND (T. E.). — *Elements of jurisprudence*.
- LAMBA (Henri). — *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte*. Paris 1896, Arthur Rousseau, éditeur.

MOYE (M.). — *Le droit des Gens moderne*, 1920. Librairie de la Société du Recueil Sirey, Léon Tenin, directeur.

MILITZ. — *Manuel des Consuls*.

PÉLISSIE DU RAUSAS. — Tome I: *Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*; tome II: *La protection civile et religieuse de l'Egypte*, 1905.

PRADIER-FODÉRÉ. — *Droit international public*.

TIMMERMANN. — *La Réforme Judiciaire en Egypte et les Constitutions*.

TRAJASSE (D. D.). — *De la Réforme Judiciaire en Egypte*, Paris 1875.

TURPAUD. — *La Juridiction des Consuls Français*.

VERCAMER. — *La Juridiction mixte en Egypte*.

YEN TSINE-KEIN. — *Le régime des Capitulations jusqu'à la Conférence de la Paix de 1919 et la réforme judiciaire en Chine*, thèse, Paris 1922.

VALÉRY (Jules). — *Manuel de Droit International privé*, éd. 1914, Paris. Fontemoing et Cie, éditeurs.

L'Illustration, 23 avril 1927.

Livre Jaune, 1882.

Gazette des Tribunaux mixtes d'Egypte, 1918-1920.

Remarque. — Certains auteurs ne sont pas cités avec l'édition; cela provient de ce que leurs ouvrages sont en Egypte et que nous n'avons pu les retrouver en France; mais nous garantissons l'authenticité de ces références.

Montpellier, le 21 mai 1927.

Vu: *Le Président de Thèse*,

M. MOYE.

Vu: *Le Doyen*,

M. MOYE.

Vu et permis d'imprimer:

Montpellier le 21 mai 1927.

Le Recteur,

J. COULET.

PLAN DE L'OUVRAGE

AVANT-PROPOS	9
INTRODUCTION	11
I. — QU'EST-CE QUE LES CAPITULATIONS?.....	16
<i>Leurs conséquences</i>	16
II. — L'ORGANISATION JUDICIAIRE	28
1° <i>Tribunaux dont les juges sont tous égyptiens</i>	29
2° <i>Tribunaux dont les juges sont en partie égyptiens et en</i> <i>partie étrangers</i>	31
3° <i>Tribunaux dont les juges sont tous étrangers</i>	36

PREMIÈRE PARTIE

CRITIQUES DE LA PLURALITE DE JURIDICTIONS.....	39
CHAPITRE PREMIER. — LE RÉGIME CAPITULAIRE EN PRÉSENCE DE LA NOTION MODERNE DE L'ÉTAT.....	41
<i>Section I.</i> — Les Capitulations et le Pouvoir Judiciaire....	49
<i>Section II.</i> — Les Capitulations et les Pouvoirs Exécutif et Législatif	55
<i>Section III.</i> — Les Capitulations et l'Etat Economique et Financier de l'Egypte	63
CHAPITRE II. — LES CAPITULATIONS EN FACE DU DROIT.....	70

DEUXIÈME PARTIE

LES TROIS PROJETS DE REFORME CONCERNANT LA JURIDICTION DES ETRANGERS EN EGYPT. LEUR CRITIQUE RESPECTIVE	87
CHAPITRE PREMIER. — <i>Le Projet Cromer</i>	89
CHAPITRE II. — <i>Le Projet Brunyate</i>	104
La Commission Brunyate	105
L'organisation judiciaire	108
Le Mémoire du Barreau mixte pour la défense de ses droits	120
La question des langues.....	128
L'organisation du futur Barreau.....	132
Les idées de S. W. Brunyate.....	138
Le point de vue du Barreau mixte.....	146
L'opinion de S. E. Rouchdy Pacha.....	151
CHAPITRE III. — <i>Le Projet Milner</i>	153
Le Memorandum explicatif	158
Critique d'après M ^e Maxime Pupikofer.....	163
Vue d'ensemble du projet et opinion de M. Charles Dupuis..	167
Les idées de S. E. Abd el Aziz Pacha Fahmy.....	173
CONCLUSION	183
BIBLIOGRAPHIE	193

